RAPPORT
DE RECHERCHE
OXFAM

Hors camp, hors-champ ?

Mieux répondre au problème du déplacement forcé en République Démocratique du Congo à travers l'aide aux familles d'accueil

Katherine Haver

Oxfam GB en RDC

Un rapport d'Oxfam International

Oxfam

Table des matières

Acronymes 3

Glossaire 4

Résumé 5

1 Introduction 8

2 Déplacement forcé et réponses en République Démocratique du Congo 10

3 Le rôle des camps en comparaison avec d'autres formes d'intervention 15

4 La survie en situation de déplacement forcé : comprendre les choix des personnes concernées 19

5 Orientation à la prise de décision pour établir un camp 25

6 L'experiénce de l'hébergement 29

7 Un canevas de réponse aux déplacements forcés dans les communautés 33

8 Conclusions et recommandations 42

Références 46

Notes 49

Acronymes

CCCM	Coordination et gestion des camps
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CMP	Comité de mouvement de population
CNDP	Congrès National pour la Défense du Peuple
CPIA	Comité Permanent Inter-Agences
DfID	Department for International Development (agence bilatérale de cooperation au développement du Royaume Uni)
ECHO	Office d'Aide humanitaire de la Commission européenne
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FDLR	Forces Démocratiques de Libération du Rwanda
FTS	Financial Tracking Service (Service de suivi financier)
HAG	Humanitarian Advocacy Group (Groupe de Plaidoyer Humanitaire)
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IRC	International Rescue Committee
NFI	Non-food item (bien non-alimentaire)
MONUC	Mission de l'ONU en RDC (maintien de la paix)
RRM	Rapid-Response Mechanism (Mécanisme de Réponse Rapide)
MSF	Médecins Sans Frontières
NRC	Norwegian Refugee Council
OCHA	Bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONGI	Organisation non-gouvernementale internationale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAH	Plan d'Action Humanitaire
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PARECO	Coalition des Patriotes Résistants Congolais
PEAR	Programme of Expanded Assistance to Returnees (programme d'aide élargie au retour)

PNUD	Programme de Nations Unies pour le Développement
RDC	République Démocratique du Congo
RSSG	Représentant Spécial du Secrétaire Général
UNDSS	Département de la Sûreté et de la Sécurité des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

Glossaire

Accueillir : Recevoir des déplacés internes sous son toit.

Agence, organisation : Ces termes sont utilisés de façon interchangeable dans le rapport pour désigner toute structure non-étatique, qu'elle dépende ou non des Nations Unies, fournissant une aide humanitaire.

Camp formel : Camp enregistré par le HCR dans le cadre du mécanisme de Coordination et de Gestion des Camps (CCCM). Ces camps sont administrés par les autorités nationales, la coordination assurée par le HCR et la gestion prise en main par une ONG. Un camp formel reçoit l'aide humanitaire (nourriture, biens non-alimentaires et services de base) de façon plus régulière qu'un site spontané.

Communauté d'accueil : Communauté où des déplacés internes trouvent refuge au sein de familles d'accueil ou dans des bâtiments ou espaces ouverts à proximité.

Déplacé, personne déplacée : Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays, déplacé interne.

Famille d'accueil : Famille recevant des déplacés internes.

Personne déplacée accueillie : déplacé vivant au sein d'une famille d'accueil, par opposition à ceux vivant dans un camp formel ou un site spontané.

Site spontané : Espace où des personnes déplacées se sont implantées de façon spontanée, que ce soit dans ou autour d'une église, d'une école, d'un bâtiment administratif ou dans un espace ouvert. Les sites spontanés reçoivent une aide humanitaire intermittente. Ils sont parfois appelés « camps spontanés », mais le terme « site spontané » est utilisé pour éviter toute confusion.

Résumé

Malgré la signature de nouveaux accords de paix, les conflits continus de ces dernières années entre et au sein des milices armées et les forces gouvernementales en République Démocratique du Congo (RDC) ont fait des milliers de nouveaux déplacés internes dans l'Est du pays, une majorité desquels se retrouvant dans des camps en quête d'abri et de sécurité. Ceci constitue un fait nouveau en RDC. Contrairement au Darfour ou à l'Ouganda, les personnes déplacées en RDC se sont habituellement retrouvées dans des familles d'accueil, retournant de façon intermittente chez elles, plutôt que de fuir en direction de camps de type camp de réfugiés. Environ 70 % des déplacés en RDC vivent toujours dans des familles d'accueil, mais la vague sans précédent de ceux prenant la direction des camps soulève des questions complexes. Les organisations humanitaires ont-elles fait suffisamment pour aider les personnes déplacées accueillies dans des familles ? Ont-elles bien aidé les familles elles-mêmes ? Si ce n'est pas le cas, ont-elles favorisé le mouvement en direction des camps ? Et le plus important : comment les déplacés vivant dans des familles d'accueil (ainsi que ceux dans les camps) peuvent-ils être aidés de façon appropriée ?

Jusqu'à présent, il a été difficile de répondre à ces questions en raison de l'incertitude existante quant à savoir si l'augmentation du nombre de personnes déplacées dans les camps était due seulement à l'augmentation radicale des déplacés en général, ou si certains changements dans les réponses apportées par les agences internationales y étaient également pour quelque chose. Le présent rapport conclut que les principaux facteurs qui ont contribué à accroître la population dans les camps ont été la « saturation » progressive des communautés accueillant les déplacés et l'allongement des périodes de déplacement forcé. L'explication ne se limite cependant pas à ces facteurs. Les agences humanitaires ont de plus en plus dirigé leur attention et leurs ressources vers les camps, alors que l'aide aux déplacés en famille d'accueil et aux familles elles-mêmes au niveau du ménage n'a que rarement été fournie. De plus, une fois établis, les camps ont un effet multiplicateur dans le sens où les déplacés se suivent les uns les autres en quête de nourriture et de services essentiels, comme l'eau ou les soins de santé.

Cette étude, basée sur de récents entretiens ainsi que des recherches de terrain dans l'Est de la RDC, apporte des éléments appuyant la nécessité d'accorder une bien plus haute importance à l'aide octroyée aux déplacés accueillis et à leurs familles d'accueil. Ce n'est pas simplement le cas parce que ce sont des groupes vulnérables dont les besoins ont été négligés. Mais aussi parce que les personnes déplacées préfèrent généralement vivre dans une famille d'accueil, car elles s'y sentent plus en sécurité « physiquement, émotionnellement et spirituellement ».[1] Le fait de donner la priorité à l'assistance par l'intermédiaire des camps porte atteinte aux mécanismes d'urgence traditionnels pouvant fournir une aide plus sûre et plus efficace et réduit l'éventail des choix offerts aux personnes déplacées. Le principe de base est que toute personne devrait pouvoir aller où elle se sent le plus en sécurité et que l'aide devrait être fournie de façon à préserver les moyens de subsistance et l'unité des familles.

La fourniture d'aide aux camps de RDC s'est accompagnée de certaines pratiques de vol ou de détournement. Ceci comprend la constitution de camps factices aussi bien que les tentatives de s'accaparer ou de détourner l'aide de façon illégitime, comme lorsque des non-déplacés s'inscrivent dans un camp ou que des familles de déplacés répartissent leurs membres entre camp et famille d'accueil par exemple. En général, de telles pratiques sont le signe que les stratégies d'aide doivent être revues. Ils tendent à refléter des problèmes plus

fondamentaux quant à la manière dont l'aide est structurée, en ce compris les liens insuffisants avec des réponses à long terme ou avec une approche basée sur les moyens de subsistance se fondant sur la capacité des personnes à survivre en période de crise.

La capacité de décision concernant la fourniture d'aide à un site précis, le transfert de populations ou la transformation d'un site existant en camp formel doit être améliorée. Les décisions complexes que sont amenés à prendre les acteurs de terrain ne sont pas soutenues par une connaissance et un guidage institutionnels adaptés. Les critères présidant à de telles décisions devraient être mieux définis et prendre en compte :

- La capacité d'accueil des communautés locales
- La possibilité, dans un camp précis, d'équilibrer la quantité et la qualité de l'aide distribuée aux différentes populations dans le besoin
- Le degré de protection et les risques d'exacerbation des conflits communautaires

Il est également nécessaire de prendre les décisions de manière à soutenir les autorités locales dans leur rôle, tout en résistant à toute pression injustifiée en faveur de la constitution de camps formels. Il convient de ne pas envisager ces décisions comme un choix entre deux options opposées. Dans bien des situations où l'établissement d'un camp est nécessaire, une aide accrue devra *également* être délivrée aux communautés environnantes, y compris aux familles d'accueil.

Si les agences humanitaires internationales veulent continuer à s'appuyer sur le soutien fourni par les familles d'accueil, comme moyen complémentaire, « hors-champ », de venir en aide aux déplacés, elles doivent assurer une bien meilleure assistance de ces familles. Un an après l'augmentation soudaine du nombre de déplacés dans les camps, l'heure est venue d'innover. Des approches nouvelles ou élargies destinées à soutenir les familles d'accueil pourraient non seulement être utiles dans la crise aiguë que connaît la RDC, mais également servir de modèle pour élargir le spectre des moyens disponibles pour aider les personnes déplacées dans d'autres pays.

Au niveau programmatique, cette étude indique que des interventions ciblées sur les moyens de subsistance, comme les transferts d'argent, le « cash for work », les bons, la facilitation de l'accès au marché et le micro-crédit d'urgence pourraient très clairement aider les familles d'accueil et les personnes déplacées à survivre. De telles réponses doivent se fonder sur les forces et capacités des personnes, différencier les effets liés à l'accueil et ceux liés aux conditions générales d'insécurité, recourir à l'expertise locale et comprendre des stratégies bien définies de communication avec les communautés.

Au niveau de la politique menée, Oxfam recommande les points suivants aux bailleurs, au Coordinateur humanitaire de l'ONU en RDC, à OCHA, aux agences humanitaires onusiennes, aux ONG internationales et autres :

1. Elaborer et convenir une stratégie d'aide aux communautés d'accueil, l'intégrer en tant que priorité dans le Plan d'action humanitaire de 2009 en RDC et l'inclure dans les plans de contingence. Cette stratégie devrait comprendre une importante composante d'assistance aux familles et aux déplacés vivant en famille d'accueil en matière d'infrastructure ménagère. Elle devrait en outre distinguer deux types de communautés : celles situées dans des zones présentant un risque immédiat d'impossibilité d'accueil, et les autres. Pour le premier groupe, prioritaire, des actions doivent être prévues pour répondre aux besoins immédiats et à moyen terme. Pour être concluante, cette stratégie nécessitera expertise, capacité de développement et financement. Ce qui impose au HCR et aux autres organisations de développer une expertise relative au soutien des familles

d'accueil, aux ONG internationales et autres de mettre en place des programmes destinés à aider les familles d'accueil, et aux bailleurs d'être ouverts au financement d'une telle approche.

2. Améliorer le suivi des flux de population. Il est impossible d'améliorer la réponse donnée sans améliorer l'information sur les les populations déplacées et d'accueil. Un suivi régulier de la « saturation » potentielle des communautés d'accueil devrait ainsi être mis en place, et des enquêtes sur la façon dont les déplacés prennent leurs décisions devraient être réalisées. Les personnes déplacées devraient être consultées quant aux types d'abri et d'assistance qu'elles préfèrent. Les agences humanitaires, en particulier OCHA et/ou le HCR, doivent investir pour améliorer le suivi statistique concernant la durée et la fréquence des déplacements. Ces informations doivent être compilées et diffusées régulièrement, afin d'alimenter les systèmes d'alerte précoce existants et de permettre ainsi aux agences humanitaires de déterminer quand il est opportun d'accroître le soutien apporté aux familles d'accueil.

3. Clarifier les critères de création d'un camp, ainsi que la façon de procéder. Le HCR et d'autres organisations doivent clarifier les critères utilisés pour décider de la fourniture d'aide, de l'établissement de camps formels ou du transfert de personnes déplacées d'un camp à l'autre. Ces critères doivent être définis sur base des évaluations actuelles et doivent prendre en compte la nécessité de préserver le choix du lieu d'accueil, d'assurer la protection et de minimiser les conflits, de prendre en compte le rôle des autorités locales et de s'assurer que le besoin de répondre aux standards n'empêche pas toute action. La mise sur pied de camps formels ne doit être considérée que comme un moyen parmi d'autres et n'être généralement utilisée qu'en dernier recours. En outre, lorsque la création de camps s'avère nécessaire, une assistance parallèle aux familles d'accueil l'est souvent tout autant. A plus long terme, le HCR devra développer une expertise pour évaluer l'utilité des camps en comparaison avec d'autres options possibles.

4. Intensifier les efforts pour réduire les dépenses des personnes en matière de services sociaux. Les agences humanitaires doivent redoubler d'efforts pour s'assurer que les individus et les communautés affectés par le déplacement forcé ne soient pas contraints en plus de trouver de l'argent pour payer l'accès à l'école primaire ou aux soins médicaux de base. Ceci requiert des liens plus étroits avec les différents acteurs du développement – par exemple, accélérer, là où le besoin se fait sentir (comme dans les communautés d'accueil), les efforts entrepris dans le cadre d'un plan gouvernemental de réduction de la pauvreté afin de réduire ou d'éliminer les prix des services de base.[2]

1 Introduction

Contexte : la raison d'être de cette étude

Depuis août 2007, le conflit dans l'Est de la République Démocratique du Congo (RDC) s'est intensifié, causant un déplacement forcé des populations accru dans la province du Nord-Kivu en particulier. Historiquement, la majorité des personnes déplacées en RDC se retrouvaient dans des familles d'accueil ou dans des villes plutôt que dans des camps. Mais les mouvements de population les plus récents semblent avoir dépassé les moyens à disposition de ces familles, cette inadaptation constituant l'un des facteurs ayant mené à l'établissement de nouveaux camps. Etant donné que la majorité des déplacés internes (environ 70 %) continuent de vivre en dehors des camps, et que de nombreux programmes d'assistance sont conçus pour venir en aide aux déplacés où qu'ils se trouvent, il est surprenant de constater le peu de connaissance des humanitaires quant à la manière dont ces déplacés et leurs familles d'accueil vivent, leurs stratégies de subsistance et la meilleure manière de les aider.

Il existe un débat au sein de la communauté humanitaire en RDC entre ceux qui sont plutôt en faveur de la création de camps et ceux qui s'y opposent. Tous les protagonistes reconnaissent que les camps ne constituent pas la solution idéale, mais qu'il n'existe parfois aucune autre option. Les partisans de cette solution s'inquiètent du fait que les interventions en faveur des déplacés en RDC par le passé aient trop eu recours aux familles d'accueil et les aient utilisées comme prétexte pour ne pas fournir l'aide nécessaire. Les opposants s'inquiètent du fait que la fourniture de services au sein des camps pourrait créer un effet d'appel, portant ainsi atteinte au mécanisme positif de l'accueil. Ce débat a été exacerbé par la question de savoir dans quelle mesure le rôle récemment élargi du HCR dans les interventions en faveur des déplacés, et plus particulièrement son rôle de chef de file pour les activités de Coordination et de Gestion des Camps (CCCM), pourrait avoir contribué à l'utilisation accrue des camps dans la stratégie de réponse. Il existe un large consensus parmi les acteurs humanitaires sur le fait qu'il est impératif d'améliorer le soutien aux familles et communautés accueillant des déplacés, mais très peu d'idées circulent quant à la façon de procéder.

Une meilleure compréhension de ces problèmes aidera non seulement à améliorer les actions humanitaires en RDC mais pourrait également être utile pour s'attaquer aux questions de déplacement forcé interne partout ailleurs. Le présent rapport vise à :

1. Contribuer aux débats concernant la politique d'aide aux déplacés, en ce compris le débat sur l'utilité ou non des camps, aussi bien en RDC que dans un contexte plus large ;
2. Eclairer les mécanismes de l'accueil ainsi que son impact sur les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire en RDC ; et
3. Avancer de possibles réponses, aussi bien sur le plan politique que programmatique, dans le cadre du « déplacement forcé au sein de communautés » en RDC.

Méthodologie

L'étude a été menée sur base de la documentation pertinente disponible en RDC et complétée par un passage en revue de la littérature sur le sujet au niveau international. Des enquêtes

ont été réalisées auprès de plus de 45 agents humanitaires à Kinshasa, Goma et Beni (Nord-Kivu), ainsi qu'à Bunia (Ituri, Province Orientale). Des recherches de terrain ont été menées dans le Sud Lubero, au Nord-Kivu, avec la collaboration de CEPROSSAN, une NGO congolaise partenaire d'Oxfam GB dans la région. Cette étude de cas s'est intéressée à six groupes cibles et a nécessité 70 interviews individuelles, impliquant un total de 154 personnes déplacées et familles d'accueil dans les villes de Kanyabayonga, Kayna et Kaseghe.[3] Dans son choix géographique pour la recherche de terrain, la chercheuse a collaboré avec et brièvement accompagné une équipe mandatée par CARE et l'UNICEF pour mener une étude similaire dans le Petit Nord du Nord-Kivu (Goma, Masisi et Rutshuru) ainsi que dans le Kalehe au Sud-Kivu (mission que l'on désignera par l'appellation « d'étude mandatée par CARE »).[4] Ces deux études constituent la base de la plus grande partie de l'analyse développée dans la section 6 du présent rapport. Elles couvrent ensemble la majorité des endroits du Nord-Kivu où des phénomènes de déplacement interne sont observables.

Limites

Tout d'abord, cette étude se concentre sur le Nord-Kivu, car c'est la province qui a connu la plus forte augmentation aussi bien en nombre de déplacés qu'en pourcentage de déplacés établis dans des camps. Il peut donc exister des dynamiques de déplacement forcé propres à d'autres régions qui n'entrent pas en compte dans cette étude. Deuxièmement, les conclusions de la section 6 sont basées sur une étude qualitative dans le cadre de laquelle des individus ont rapporté que le fait d'accueillir des personnes déplacées avait eu une influence sur leur sécurité alimentaire et leur survie au quotidien. Mais il convient de noter qu'aucune étude comparant de façon explicite la vulnérabilité des familles d'accueil et celle des autres familles n'a été menée. De même, aucune étude ne s'est intéressée à un même groupe de familles en analysant leur situation avant et après l'accueil. Troisièmement, l'étude ne comprend aucune analyse des flux de financement pertinents, ce qui aurait pu aider à comparer les coûts associés aux interventions centrées sur les camps à ceux d'autres interventions, par exemple. Enfin, bien que l'étude se base sur une analyse de l'ensemble de la littérature pertinente, les enquêtes de terrain n'ont été menées qu'en RDC de façon à se focaliser sur la situation dans ce pays.

2 Déplacement forcé et réponses en République Démocratique du Congo

Cette section donne un aperçu de l'ampleur et la nature du phénomène de déplacement interne en RDC, en le plaçant dans le cadre plus large d'autres crises du même type. Elle souligne certains défis rencontrés lors de la collecte des données et de l'établissement du profil de la population. Elle décrit les principaux mécanismes destinés à faire face aux nouveaux déplacements forcés en RDC et explique en quoi le ciblage et l'accès restent des défis majeurs.

Le déplacement forcé en RDC dans un contexte global

En RDC, un plus grand nombre d'individus ont été forcés de fuir de chez eux en raison de la guerre et des violences que presque partout ailleurs dans le monde. En 2007, le pays abritait environ 1,4 millions de déplacés internes, un peu plus que l'Ouganda (1,3 millions) mais moins que l'Irak (2,5 millions), la Colombie (jusqu'à 4 millions) ou le Soudan (5,8 millions).[5]

Il est particulièrement complexe de répondre aux besoins des personnes déplacées en RDC en raison des facteurs suivants :

1. Les gens ont tendance à trouver refuge dans des familles plutôt que dans des camps.
2. Le déplacement forcé y est souvent de courte durée ou de type « pendulaire », les déplacés retournant dans leurs zones d'origine soit pendant la journée, soit de façon intermittente pour la période de semis ou des cours d'école. Parfois les gens se réfugient dans des forêts proches pour une ou plusieurs nuits.
3. L'accès aux sites où les personnes déplacées se rassemblent est complexe, en raison de la faible infrastructure routière et de l'insécurité.
4. Les populations d'accueil et voisines sont extrêmement pauvres et vulnérables en raison des conflits et du sous-développement.

Aucun des facteurs mentionnés ci-dessus n'est propre à la RDC. Les familles d'accueil constituent le principal moyen de répondre aux besoins actuels des déplacés internes au Timor Oriental et en Côte d'Ivoire, par exemple,[6] et le déplacement forcé de court terme est fréquemment rencontré au Pakistan et aux Philippines. L'accès aux populations constitue un défi encore plus grand en Afghanistan, en Irak, en Somalie et au Soudan. Cependant, les deux premiers facteurs cités ci-dessus distinguent la RDC des deux autres plus grandes crises africaines impliquant des déplacés internes – en Ouganda et au Darfour – où la plupart des personnes déplacées le sont sur le long terme et vivent dans des camps bénéficiant d'une aide extérieure.

Chiffres et schémas du déplacement

Depuis juin 2007, le nombre total de personnes déplacées a augmenté en RDC. Cette augmentation a été la plus marquée dans la province du Nord-Kivu, suivie du Sud-Kivu, alors que le nombre de déplacés a diminué dans les provinces d'Ituri et du Katanga. Voyez en annexe les cartes et un graphique montrant les évolutions dans le temps par province. L'exacte proportion de déplacés se trouvant dans les camps n'est pas connue,[7] mais on parle

d'un passage de 5 % à la mi-2007 à 20 à 40 % à la mi-2008. Le Tableau 1 présente un aperçu de la population déplacée en juin 2008.[8]

Tableau 1 : Populations déplacées dans l'est de la RDC, au 30 juin 2008[9]

	< 3 mois	3-12 mois	> 12 mois	Total	% non-vérifié
Nord-Kivu	0	337.895	349.275	854.229	55 %
Beni	0	0	108.850	108.850	100 %
Nyiragongo	0	77.459	0	77.459	0 %
Lubero	0	45.745	198.203	243.948	86 %
Masisi	0	146.765	3.695	166.060	30 %
Rutshuru	0	67.926	10.875	230.260	31 %
Walikale	0	0	27.652	27.652	100 %
Sud-Kivu	54.140	118.035	163.608	335.783	61 %
Ituri	0	44.590	18.524	63.114	15 %
Province Orientale (Ituri exclu)	0	46.972	0	46.972	71 %
Total	65.410	547.492	531.407	1.300.098	55 %

Nature et importance des défis méthodologiques pour le comptage des personnes déplacées

Etablir le profil et assurer le suivi des populations déplacées est une chose très complexe en RDC pour différentes raisons.

1. Les populations sont très mobiles, comme expliqué plus haut. On essaie de photographier quelque chose qui est toujours en mouvement.
2. La motivation nécessaire fait défaut. Ceux qui sont impliqués dans ce comptage (autorités locales, déplacés, ONG, agences onusiennes) ont parfois intérêt à présenter des chiffres artificiellement élevés. Les acteurs pouvant avoir intérêt à présenter des chiffres plus bas – autorités nationales ou provinciales, mission de l'ONU en RDC (MONUC) et bailleurs – ne sont généralement pas impliqués directement dans le comptage.[10]
3. Le nombre de personnes retournant chez elles est sous-estimé. Il y a un manque de mécanismes et de motivation pour rapporter le retour chez elles de personnes déplacées vivant en communauté d'accueil. Le suivi des retours consiste principalement à

répertorier les nouveaux arrivants dans les lieux de retour plutôt que de comptabiliser les départs depuis les lieux de refuge.

En RDC, les populations déplacées sont suivies par des Commissions de Mouvements de Population (CMP).[11] Les CMP, qui comprennent des acteurs locaux et internationaux et sont présidés par OCHA, collectent et partagent l'information depuis plusieurs sources. Leurs comptages sont largement répercutés à l'extérieur, mais beaucoup en RDC doutent de leur fiabilité. Comme le montre le Tableau 1, le statut de près de la moitié des déplacés est non vérifié. Ce qui signifie que leur présence n'a jamais été contrôlée, ou a été contrôlée pour la dernière fois il y a plus d'une année.[12]

La récente distinction entre données vérifiées et non vérifiées est une initiative devant être saluée, car elle permet de reconnaître les imperfections de la collecte de données. Les Nations Unies sont généralement sous pression, devant présenter un ensemble de chiffres clairs et cohérents. C'est là une chose utile pour les communiqués de presse, mais ne reflète généralement pas le véritable état de l'information sur le terrain. OCHA a récemment chapeauté les acteurs humanitaires dans l'établissement de nouvelles lignes directrices pour les CMP, dans le but de les aider à développer une méthode de travail plus claire et standardisée. Il s'agit d'une initiative positive qui aura besoin d'un large soutien pour fonctionner correctement.

Dans un pays où les acteurs humanitaires sont confrontés au déplacement interne depuis plus de dix ans, il est étonnant qu'il n'existe pas de systèmes plus clairs destinés à assurer le suivi des flux de population.[13] Des données suffisamment précises concernant le nombre et la localisation des personnes déplacées sont nécessaires pour permettre aux les bailleurs de mobiliser des fonds et aux organisations de fournir une aide basée sur une évaluation objective des besoins. De telles données sont également cruciales afin d'apporter une aide adaptée aux populations des communautés d'accueil *avant* qu'elles ne soient totalement débordées.

Etant donné le grand nombre de déplacés « non-vérifiés », certains bailleurs et agences humanitaires ont suggéré que ces individus auraient trouvé des mécanismes de survie propres et n'auraient dès lors plus besoin d'assistance, ou peut-être même n'avaient-ils jamais connu le déplacement forcé dans la réalité. Dès lors, on a proposé de soustraire leur nombre du total des déplacés. Mais ce que montre réellement la présence de chiffres invérifiés, c'est que ni le gouvernement ni les humanitaires ne disposent d'une représentation claire des besoins des personnes affectées par le conflit dans l'Est de la RDC.[14]

Les réponses actuelles au problème du déplacement

Les premières mesures prises afin d'aider les populations forcées à quitter leurs habitations le sont presque toujours par les communautés locales. Les personnes nouvellement déplacées trouveront habituellement un abri, de la nourriture et de l'eau dans la première communauté où ils passeront la nuit, et ce souvent pour les nombreuses nuits suivantes également. Ceci peut occasionner l'insertion au sein d'une famille d'accueil ou le refuge dans une école, une église ou tout autre bâtiment public. Cependant, malgré l'existence de cette assistance de base, certains seront contraints de dormir à la belle étoile, que ce soit en forêt ou aux abords des communautés villageoises, et construiront de petits abris de fortune.

Les réponses apportées par les agences internationales ne viennent que dans un second temps. Comme dans la plupart des contextes de crise humanitaire, une pléthore d'organisations, avec chacune son propre mandat, sa propre hiérarchie et ses propres sources de financement, travaille aux côtés des autorités locales, des ONG locales et des organisations

de base. Le Coordinateur Humanitaire des Nations Unies est chargé, avec le soutien d'OCHA, d'assurer une réponse coordonnée, agissant notamment au travers du système de clusters des Nations Unies, des Comités Permanents Inter-Agences (CPIA) à l'échelon provincial et du Humanitarian Advocacy Group (HAG) au niveau de Kinshasa. La majorité des organisations humanitaires présentes en RDC sont actives, d'une façon ou d'une autre, dans la question des déplacés. Mais le degré de focalisation spécifique sur les déplacés internes varie d'une agence à l'autre.

L'une des principales formes de réponse réside dans le Rapid Response Mechanism (mécanisme de réponse rapide, RRM). Le RRM est mis en oeuvre par deux ONG, Solidarités et International Rescue Committee (IRC), qui ont des stocks d'aide et des équipes installées à des endroits clé, sous la supervision d'UNICEF et d'OCHA. En plus des victimes des catastrophes naturelles et des épidémies, le RRM vise les déplacés internes et l'ensemble des populations touchées par le déplacement forcé, pour peu qu'elles soient « accessibles depuis moins de trois mois ». Le mécanisme fournit abris de base, biens non-alimentaires (couvertures, seaux et bâches en plastique, par exemple), éducation, eau et infrastructure sanitaire mais ne couvre pas la santé, l'alimentation ou la protection.[15] L'initiative est largement reconnue comme étant une réussite, mais le relais des interventions RRM n'est pas toujours assuré et des préoccupations ont été exprimées selon lesquelles la communauté humanitaire aurait peut-être trop compté sur ce mécanisme. Pourtant vital, le relais des interventions RRM est souvent trop lent à démarrer. Les ONG humanitaires d'urgence ont trop souvent été amenées à sous-estimer l'urgence d'une intervention en faveur de nouveaux déplacés internes, sachant que le RRM était là.

Les communautés accueillant des déplacés internes reçoivent quelquefois de l'assistance du RRM et d'autres partenaires sous la forme de services de base. Ceci peut comprendre des soins de santé gratuits ou subventionnés, la reconstruction d'écoles et la construction de points d'eau et de latrines. Cette aide n'est cependant pas systématique. Au niveau ménager, la distribution de biens non-alimentaires (NFI) aux déplacés internes constitue la principale initiative. Ces distributions existent à une large échelle, mais ne sont que rarement dirigées directement vers les familles d'accueil. D'autres interventions au niveau du ménage, comme les transferts d'argent liquide, les bons, les installations sanitaires ou la construction d'abris soit n'ont jamais été testées, soit elles l'ont été à très petite échelle. Les raisons en seront analysées plus bas.

Les défis de l'accès et du ciblage

Bien qu'il n'existe pas en RDC les mêmes défis au niveau de l'accès aux populations que ceux que les acteurs humanitaires peuvent rencontrer en Somalie ou en Iraq, il y a néanmoins quelques obstacles importants liés tant à la sécurité qu'à l'infrastructure.

1. Les conditions de sécurité sont changeantes ou inconnues dans les endroits isolés.
2. Les routes sont peu entretenues, empêchant la fourniture de biens dans certains endroits.
3. Les routes sont inexistantes dans certaines zones, les communautés n'étant dès lors accessibles que par voie aérienne (ce qui est fort coûteux et souvent impossible) ou par des motos ou des embarcations fluviales (ce qui prend du temps, engendre d'autres risques et limite le spectre des programmes à mettre en œuvre).

En conséquence, certains besoins restent inconnus et d'autres ne sont que partiellement couverts. Les organisations humanitaires en RDC sont trop souvent réticentes à reconnaître cet état de fait. Ceci est dû en partie à l'énorme fossé entre l'ensemble des besoins de la

population et la capacité d'action des agences humanitaires : accès et ciblage sont liés. Confrontées à des ressources limitées et à des conditions sécuritaires difficiles – parfois accompagnées d'un manque d'engagement institutionnel à s'attaquer aux besoins naissants – de nombreuses organisations choisissent de maximiser leur impact en élargissant leur travail au départ de bases existantes plutôt qu'en en créant de nouvelles. Une telle démarche peut mener à des actions trop nombreuses dans les zones proches des principales villes. Préoccupé par ce phénomène, le Représentant spécial du Secrétaire Général pour les droits de l'homme des personnes deplacées internes, Walter Kälin, a récemment appelé à un plus grand accès et à un renforcement de la présence humanitaire auprès des populations vulnérables vivant loin des centres urbains en RDC.[16]

Il est bien plus facile de répondre aux besoins de la population stable d'un camp de déplacés internes de long terme dans la banlieue de Goma qu'à ceux d'un petit groupe de personnes déplacées vivant dans un village loin à l'écart de la route, ou même dans la forêt, et qui rentrent chez elles après trois semaines, pour ensuite être obligées à fuir de nouveau. Un tel groupe est difficile à atteindre. Pour répondre à ses besoins, une agence humanitaire devra se baser sur les chiffres comptabilisant les déplacés internes fournis par les autorités locales, ce qui peut prendre du temps et est difficilement contrôlable. A titre d'exemple, une vérification porte-à-porte à Kalehe, au Sud-Kivu, n'a permis la confirmation que de 20 % de ceux identifiés comme étant des déplacés internes par les autorités locales.[17] L'aide est également plus susceptible d'être détournée au profit des puissants, ou volée par des groupes armés, et les attaques et les vols consécutifs à la distribution d'aide au village sont fréquents.[18] Dans le contexte de ces défis, l'encadré 1 montre comment les personnes bénéficiant de l'aide peuvent en percevoir la distribution.

Encadré 1 : Défis liés au ciblage dans le Sud Lubero, au Nord-Kivu

L'équipe de recherche a entendu de nombreuses histoires de personnes arrivant et s'enregistrant comme déplacés internes mais à qui l'aide, lorsqu'elle arrivait, était refusée car elle était destinée à la vague précédente de déplacés internes, nombre desquels étaient déjà retourné chez eux. Le surplus non distribué était alors réemballé. Ce qui poussa de nombreux déplacés à affirmer que ce surplus était probablement revendu à des fins de profit par ceux qui organisaient les distributions. Il leur était en effet difficile de comprendre pourquoi l'aide n'était pas distribuée aux personnes présentes, qui en avaient de tout évidence un besoin urgent. La situation était particulièrement frustrante pour les déplacés ayant délaissé d'autres activités, comme l'agriculture, pour être présents lors de la distribution et s'entendre dire qu'ils ne figuraient pas sur la bonne liste. Ces expériences démontrent la volatilité du déplacement ainsi que les difficultés auxquelles font face les agences dans le ciblage des populations.[19]

Les défis logistiques et de ciblage posés par une population constamment en mouvement peuvent frustrer ceux qui sont responsables de la fourniture de l'aide. Un rapport de terrain récent notait que « les mouvements incessants de personnes déplacées et de ceux qui retournent chez eux ne facilite pas le travail des partenaires sur le terrain. »[20] Une telle observation néglige le fait que la mission des acteurs humanitaires n'est pas de déployer un jeu d'activités prédéfinies, mais de sauver des vies et de répondre aux besoins urgents de populations vulnérables, où qu'elles se trouvent.

3 Le rôle des camps en comparaison avec d'autres formes d'intervention

Le débat en RDC

En 2006–2007, l'accroissement des tensions et des combats entre les FARDC et les milices du CNDP ont engendré des phénomènes de déplacement prolongé dans le Petit Nord du Nord-Kivu. Le nombre de déplacés augmentant et les populations déplacées l'étant pour de plus longues périodes, moins de familles d'accueil furent disponibles et les déplacés devinrent moins enclins à accabler leurs hôtes durant de longues périodes. La proportion de déplacés en familles d'accueil diminua. A la mi-2007, des sites spontanés commencèrent à apparaître, et les bailleurs comme les agences humanitaires se prononcèrent en faveur d'une action rapide. Le HCR, en collaboration avec d'autres agences présentes à Goma, mit sur pied un « groupe de travail » sur la coordination et la gestion des camps (camp coordination, camp management – CCCM), et de plus en plus d'ONG commencèrent à travailler dans la région, principalement dans les camps. Ce fut appelé un « groupe de travail » plutôt qu'un « cluster » afin de souligner la nécessité que toutes les décisions menant à l'établissement de camps soient prises par les Comités Permanents Inter-Agences (CPIA, échelon provincial) plutôt qu'uniquement par les organisations qui travaillent à la coordination et la gestion des camps. Cela correspondait également à la décision d'adopter une stratégie CCCM « light » : établir des camps en dernier recours seulement, fournir l'aide de façon à prendre en considération les standards de vie des communautés environnantes et plaider pour une action plus axée sur les familles d'accueil.[21]

Derrière ces décisions apparemment raisonnables se cache un débat complexe et parfois clos. Presque tous les acteurs reconnaissent qu'une meilleure assistance des familles d'accueil est nécessaire, et qu'il y a un besoin d'idées plus concrètes quant à la façon de procéder pour fournir celle-ci. Tous s'accordent à voir les camps comme une solution de dernier recours : ils ne constituent pas l'option idéale, mais il n'y a parfois pas d'autre choix. Les vues diffèrent quant à savoir où et quand il n'y a « pas d'autre choix ». Le HCR, dont les camps constituent le principal *modus operandi* pour répondre au problème des réfugiés, a tendance à se prononcer en faveur de cette approche. Lorsque des populations se réunissent en un site, le HCR pense avoir l'obligation d'agir. Certains membres du HCR soutiennent que les agences humanitaires ont tourné le dos à leurs responsabilités en s'appuyant sur des familles d'accueil débordées. De nombreux acteurs humanitaires en RDC voient dans les camps une façon de maintenir à tout le moins les standards de base de l'action : meilleur ciblage de l'aide, suivi plus efficace et distribution plus rapide dans un cadre contrôlé.

D'autres acteurs présents de longue date en RDC, comme l'UNICEF, OCHA et certaines ONG, tendent à souligner le rôle traditionnel des familles d'accueil et la nécessité de soutenir ces mécanismes de survie. Ils soulignent le potentiel des camps à attirer des déplacés internes et à rendre leur départ difficile. Ce dernier point vise le danger d'une forme de « dépendance », le retour étant compromis par la fourniture de services essentiels de meilleure qualité. En RDC, le scepticisme général des acteurs humanitaires par rapport aux camps peut aussi provenir d'expériences antérieures négatives, comme les camps insalubres, peu contrôlés et très politisés installés le long de la frontière rwandaise en 1995 notamment.

Débats internationaux

Le débat existant en RDC se reflète à l'échelle internationale, où praticiens et théoriciens discutent depuis longtemps les mérites à attribuer aux camps de réfugiés. Les réfugiés sont à distinguer clairement des déplacés internes : le Droit international leur octroie un statut propre, mais on leur impose généralement plus de restrictions en termes de mouvement et moins d'options leur sont offertes pour gagner leur vie, étant donné les politiques strictes en vigueur dans les pays d'accueil. Ceux qui critiquent les camps de réfugiés ont avancé le fait que les camps renforcent ces restrictions, empêchant l'intégration des réfugiés au sein des populations d'accueil.[22] Ils affirment que les camps constituent une solution de facilité pour ceux qui fournissent l'aide, mais ne sont pas la meilleure chose pour les réfugiés.[23] Des accusations plus précises à l'encontre du HCR et d'autres acteurs majeurs dénoncent l'intérêt qu'ont ces institutions à perpétuer le modèle actuel d'aide aux réfugiés, étant donné le financement international et l'importante visibilité qui accompagnent la mise sur pied de ces camps.[24] D'autres encore ont affirmé que les camps sont insalubres par nature et que le risque de violences y est très important pour les populations.

Les questions quant à savoir si et comment les familles d'accueil doivent être soutenues en RDC renvoient également au débat sur l'opportunité de reconnaître un statut spécial aux personnes déplacées internes au niveau de l'aide humanitaire.

Certains ont affirmé que le fait d'être déplacé n'entraîne pas en soi une vulnérabilité particulière. Axer toutes les réponses sur les personnes déplacées pourrait résulter en un traitement privilégié injustifié par rapport à d'autres groupes. On peut ainsi craindre que « singulariser un groupe précis puisse mener à une discrimination vis-à-vis des autres groupes, et par là même engendrer inégalités et conflits ».[25] Les agences humanitaires pourraient en arriver à ne se concentrer que sur la recherche de personnes déplacées, au détriment de la prise en compte des besoins d'autres populations vulnérables. Pour ces raisons, d'aucuns se sont opposés au *traitement* des déplacés en tant que catégorie à part entière, alors que d'autres ont même été jusqu'à s'opposer à une *identification* particulière de ce groupe au sein de l'ensemble des populations touchées.[26]

Quelques acteurs humanitaires de premier plan penchent pour cette vision des choses, y compris la Direction générale de l'aide humanitaire de la Commission Européenne (ECHO)[27] et le Comité International de la Croix-Rouge (CICR). Le CICR explique qu'il ne peut pas *a priori* déléguer ou renoncer à une partie ou à l'ensemble de ses activités en faveur des personnes déplacées.[28] Il vise plutôt à maintenir une certaine flexibilité et à compléter les efforts d'autres organisations. Ceci peut mener le CICR à se concentrer sur les personnes non déplacées, comme les populations rurales du Darfour, où la plus grande partie des activités vise les camps de déplacés internes aux abords des capitales provinciales.[29]

Encadré 2 : Les liens entre accès, interventions axées sur les villes et les camps, et dynamiques de conflit au Darfour

Comme expliqué dans un récent travail sur le Darfour, « la majorité du transport humanitaire s'y fait désormais via les services aériens de l'ONU, étant donné les risques de kidnapping inhérents à l'utilisation du réseau routier. En plus d'être extrêmement coûteux, ceci implique que de nombreuses zones rurales – dont les besoins sont souvent les plus grands – restent largement inaccessibles, étant donné la rareté des vols et leur limitation aux principales villes et aux camps. Les agences humanitaires souhaitent travailler davantage auprès des communautés rurales et des groupements nomades, mais la situation sécuritaire du moment les en empêche. En plus de limiter la réponse aux besoins humanitaires urgents, ceci risque également d'exacerber le conflit, puisque de nombreuses communautés rurales se sentent de plus en plus

marginalisées, négligées et isolées. »[30] Certains villages ruraux arabes accusent les ONG de ne travailler qu'auprès des tribus africaines et d'ignorer les communautés arabes/nomades. Oxfam GB a pris des mesures pour augmenter son intervention dans ces zones, ce qui semble avoir apaisé le ressentiment. Mais ce travail est rendu de plus en plus difficile par les problèmes d'accès décrits ci-dessus.

Dans la plupart des contextes, il y a accord sur le fait que, bien qu'il soit un indicateur utile de vulnérabilité potentielle, le déplacement forcé ne doit pas constituer l'unique critère de ciblage. Des différences pratiques persistent cependant dans les approches des différentes agences humanitaires, certaines d'entre elles utilisant le déplacement comme principal critère de ciblage et d'autres privilégiant un ensemble de critères plus larges. Parce que la plupart des déplacés se sont dirigés vers des familles d'accueil en RDC, la réponse a naturellement été plus axée sur les communautés que dans d'autres contextes. Néanmoins, comme l'affirme ce rapport, les besoins des familles et des communautés d'accueil ont eu tendance à être négligés.

Le paysage changeant des réponses aux déplacés internes : l'approche par « cluster » et le HCR

Les débats autour du rôle des camps en RDC sont directement liés au HCR et à son rôle majeur dans la réponse apportée aux personnes déplacées dans le cadre de l'approche par « cluster ». Par opposition aux crises de réfugiés, pour lesquelles le HCR dispose d'un mandat clair basé sur le Droit international, il n'existe pas d'agence internationale spécifiquement mandatée pour intervenir en faveur des personnes déplacées internes. Ce manque de clarté et de distribution des responsabilités a mené par le passé à de graves manquements, notamment en matière de fourniture d'eau et de protection au Darfour durant l'année 2004.

Faisant partie des réformes du système humanitaire des Nations Unies, l'approche par « cluster » fut conçue en 2005 pour investir les agences chefs de file de responsabilités sectorielles, renforcer les capacités sur le terrain et mettre sur pied des capacités d'alerte préventive au niveau du siège des agences.[31] Le HCR endossa la responsabilité de la protection, de la coordination et de la gestion des camps (CCCM) et de la fourniture d'abris d'urgence en situations de conflit.[32] Sur le terrain, l'un des changements les plus significatifs engendrés par l'approche par cluster furent la présence et le leadership accrus du HCR dans les situations de déplacement interne.[33] Avec le lancement de l'approche par cluster en RDC au début de l'année 2006, le HCR prit en main la co-présidence du cluster protection (avec la MONUC) et du cluster retour et réinsertion (avec le PNUD), et se chargea à la mi-2007 de la présidence d'un « groupe de travail » CCCM.[34]

De nombreux acteurs humanitaires en RDC saluèrent l'arrivée du HCR, étant donné l'importance de la crise et l'expertise du HCR en matière de protection et de déplacement forcé. Mais on reconnaît certaines limites à ce que le HCR est capable d'apporter. Au niveau international, le HCR a eu du mal à définir le spectre de ses nouveaux engagements vis-à-vis des déplacés, aussi bien en termes de budget que de personnel.[35] Sur un budget global 2007 de 54,4 millions de dollars, 9,8 millions de dollars étaient destinés à l'ensemble de ses responsabilités au niveau des clusters.[36] Les exigences des Etats donateurs selon lesquelles le HCR se doit d'agir auprès de différentes catégories de populations au moyen de budgets distincts, sans tenir compte de la gradation des besoins, ont contribué à l'insuffisance des réponses sur le terrain. L'approche et l'expertise du HCR proviennent principalement des camps de réfugiés. En RDC, cet héritage est reflété par sa focalisation sur les camps et ses connaissances limitées en matière de réponse aux déplacés internes par l'intermédiaire de

familles d'accueil.[37] Le HCR reconnaît de telles limites et a récemment appelé l'ensemble des acteurs humanitaires en RDC à collaborer pour identifier et s'attaquer aux principaux problèmes rencontrés par les déplacés internes.[38]

Plus généralement, la réponse traditionnellement faible et imprévisible du système humanitaire face aux crises de déplacement forcé interne est révélée par l'existence d'un cluster global pour les camps (CCCM) mais pas pour les familles d'accueil, les communautés d'accueil ou même les moyens de subsistance d'urgence – ces éléments étant plus cruciaux pour les crises liées aux déplacés internes qu'aux réfugiés. Au niveau global, le cluster CCCM a débattu de la nécessité d'une approche politique plus flexible pour venir en aide aux personnes déplacées,[39] mais il n'est pas clair si ce forum a l'expertise ou le mandat pour traiter des diverses approches nécessaires. La démarche la plus logique pour le HCR, en endossant un rôle plus important dans les crises liées aux déplacés, est de remettre en question ses approches du déplacement forcé interne et de développer ses compétences et sa compréhension d'un spectre de réponses dépassant celle des camps.[40] D'autres organisations – notamment, mais pas seulement, celles mettant en œuvre des programmes avec le HCR – se doivent de faire de même.

Il convient de noter que même les défenseurs des personnes déplacées à l'échelon mondial se concentrent parfois excessivement sur le sort de celles se retrouvant dans des camps. Les camps sont photogéniques et offrent aux médias un accès aisé aux populations vulnérables. Une importante enquête annuelle sur les personnes déplacées contient 101 fois le mot « camp », alors que « communauté d'accueil » et « famille d'accueil » n'apparaissent respectivement que 13 et 4 fois.[41] Les praticiens ont leurs propres raisons de se concentrer sur les camps, mais il s'agit pour un professionnel de plaidoyer d'un manque d'imagination que de ne s'attarder que sur une section de la population déplacée sous prétexte qu'elle est plus visible que les autres. Les analystes et les responsables du plaidoyer pourraient être les premiers à se prononcer en faveur d'une meilleure prise en considération des déplacés internes se retrouvant en famille d'accueil.

4 La survie en situation de déplacement forcé : comprendre les choix des personnes concernées

Ce chapitre examine divers arguments et préoccupations qui ont été soulevés depuis le récent accroissement de population dans les camps : surtout le rôle du HCR et d'une approche centrée sur les camps en encourageant la construction de camps ; l'impact de l'assistance pourvue dans les camps en attirant les personnes déplacées et rendre moins probable qu'elles retournent chez elles ; et la fréquence de certaines techniques de détournement qui s'est renforcée à mesure que le nombre de camps a augmenté. L'analyse proposée ci-dessous suggère que ces préoccupations doivent faire l'objet d'un nouvel examen. Elle propose de porter un regard plus attentif à la façon dont les personnes déplacées choisissent l'endroit où chercher refuge et où satisfaire leurs besoins de base. Comprendre ces choix est essentiel pour pouvoir fournir une aide qui permette aux gens d'aller là où ils se sentent en sécurité, qui soutienne leurs moyens de subsistance, et qui contribue préserver l'unité de la famille.

Des camps ou des gens, lesquels furent les premiers ?

En RDC, certains acteurs humanitaires se sont demandés si le nombre croissant de déplacés dans les camps depuis la mi-2007 pouvait être le résultat des décisions d'établir ces camps, et en particulier dans le cadre de l'approche du HCR. L'attention grandissante qu'on leur accordait et l'aide qu'on leur fournissait ont-elles détourné les déplacés de leur famille d'accueil, chez laquelle ils seraient restés, dans le passé ? Ou d'autres facteurs ont-ils, indépendamment, poussé les gens à s'installer dans des sites ou à fuir vers des espaces ouverts, ne laissant, aux acteurs humanitaires, aucun autre choix que d'établir des camps ?

La récente étude mandatée par CARE, avec d'autres recherches[42], a établi que la plupart des gens dans les camps (80 pour cent environ) étaient venus directement dans les camps, *sans* passer d'abord par une famille d'accueil. Ceci démontre que les camps, en règle générale, n'attiraient pas les personnes qui quittaient des familles d'accueil. Les nouveaux déplacés choisissent plutôt d'aller directement dans les camps. Lorsqu'on leur demande pourquoi, les résidents de ces sites répondent que la raison principale de leur choix de refuge est qu'ils n'avaient « pas d'amis/de famille[43] ». Ceci est, en partie, dû au fait que moins de familles d'accueil étaient disponibles. Dans le Petit Nord, excepté à Goma, une très grande proportion (de 60 à 80 pour cent) de familles dans les communautés d'accueil a été estimée recueillir déjà des déplacés[44].

Toutefois, il ne faut pas oublier que la nature de l'insécurité a poussé les gens à se douter qu'ils auraient besoin d'un hébergement pendant de plus longues périodes[45]. Les personnes interrogées ont déclaré que des changements dans la durée du déplacement forcé avaient une influence sur leur choix de chercher refuge dans un camp ou dans une famille d'accueil[46]. Il y avait donc le désir d'éviter d'être une charge pour une famille d'accueil potentielle, pendant une trop longue période[47].

Comme décrit précédemment, l'assistance humanitaire est moins disponible pour les personnes déplacées en famille d'accueil que pour celles vivant dans les camps. Et en général elle n'est pas disponible du tout pour les familles d'accueil elles-mêmes, au niveau du ménage. Par contre, les camps officiels offrent une source d'assistance externe plus régulière.

L'attente d'aide en tant que facteur de choix a été citée trois fois plus souvent chez les résidents de camps officiels que chez les résidents de sites spontanés[48]. Les camps officiels CCCM sont relativement bien tenus, et les résidents ont généralement accès à de l'eau propre, on leur donne des articles comme des bâches en plastique, des ustensiles de cuisine et des couvertures, en plus de quoi ils reçoivent une certaine forme d'aide alimentaire. Un responsable du HCR a décrit la différence entre les sites spontanés et les camps CCCM comme étant « immense ».

Le HCR et d'autres, impliqués dans la création de camps, soulignent que ceux qui s'installent dans des sites ou des camps spontanés n'ont, en général, pas d'autre choix. Ils sont les plus vulnérables, et c'est pourquoi il est logique de fournir de l'aide à eux en particulier. Mais pour certains, il est difficile d'affirmer que ces personnes n'avaient réellement « pas d'autre choix ». Malgré l'apparente « saturation » des communautés d'accueil, il est possible que certaines personnes aient des parents ou des connaissances chez qui elles auraient pu rester, si l'aide avait été fournie de manière plus favorable pour permettre une relation de ce type. Cela est d'autant plus probable que souvent, les personnes séjournent chez des parents très lointains (voir chapitre 6), et qu'elles ont dit s'être doutées qu'elles allaient être déplacées pour une longue période, et voulaient éviter d'être une charge trop lourde pour les familles d'accueil.

Que des familles d'accueil supplémentaires eûssent pu être trouvées ou non, dès que de l'aide était fournie dans les camps, deux dynamiques ont rapidement compliqué la situation :

1. Les camps sont facilement repérables ; par définition, ils constituent un site. Les détails sur l'aide donnée sont rapidement bien connus de tous.

2. Il peut rapidement y avoir des différences entre les standards de vie de ceux qui vivent dans des camps et de ceux qui vivent dans les alentours (ou entre camps CCCM et non CCCM).

Ces dynamiques peuvent avoir deux conséquences :

1. Certaines personnes en suivent d'autres vers les camps, ce qui est donc à l'origine d'un effet de multiplication. De nombreux déplacés ne prennent pas proprement une décision en ce qui concerne le lieu de refuge qu'ils choisiront, mais suivent simplement d'autres personnes[49].

2. Les résidents dans des communautés et les leaders encouragent le flux de nouveaux ou d'anciens déplacés vers les camps, ou encouragent la création de nouveaux camps.

Apparemment le taux élevé de déplacements forcés ayant débuté à la mi-2007 dans le Petit Nord était tel que quelques nouveaux déplacés n'avaient, en effet, pas d'autre endroit où aller, et une aide basée dans des camps était nécessaire. Il est impossible de dire quel pourcentage, parmi eux, aurait pu être logé dans des familles d'accueil si une politique meilleure et plus stratégique avait été mise en place. Mais les camps, lorsqu'ils sont établis, créent des déséquilibres s'ils ne sont pas accompagnés d'une aide qui se concentre sur les familles d'accueil. Ces déséquilibres, à leur tour, influencent les choix d'autres déplacés lorsqu'il s'agit de décider où aller.

La décision de partir ou de rester : « facteurs d'attraction », « facteurs de maintien » et « dépendance »

Ce chapitre se penche sur un argument, souvent répété, contre la création de camps en RDC, dont l'idée principale est qu'ils agiront comme des « facteurs d'attraction ». Le terme n'est pas repris dans un discours formel, mais l'idée est souvent évoquée lors de discussions et constitue un facteur de décision. Une définition de base pourrait être qu'*en réponse à la mise en place d'un camp et au fait qu'on y fournisse de l'aide, des personnes déplacées iront dans ce camp.*

Mais le terme implique d'autres résultats possibles, qui sont considérés comme étant négatifs.

1. Cette situation n'est pas « normale », dans le sens où les gens n'auraient pas choisi de venir à cet endroit s'il n'avait pas été créé par des acteurs humanitaires extérieurs.

2. Se fier à l'assistance dans le camp pourrait créer une « dépendance », et miner ou anéantir d'autres mécanismes de survie, auxquels on aurait eu recours si le camp n'avait pas été créé.

3. Le camp pourrait attirer d'autres personnes (déplacées ou non) qui tenteraient d'avoir accès à l'aide fournie dans le camp tout en résidant ailleurs.

Ces incidences reflètent la crainte que les associations d'aide humanitaire aient joué un rôle dans la détermination des mouvements des peuples et dans les stratégies de base pour trouver des moyens de subsistance. Cette possibilité rend les acteurs humanitaires mal à l'aise. Cela implique qu'ils ont une espèce de pouvoir sur la vie des gens – un pouvoir qui semble dépasser leur mandat et leurs capacités. Et pourtant, contrecarrer les effets dudit pouvoir implique l'exercice de ce même pouvoir. Les agences humanitaires, en réalité, influencent les choix des gens : ce fait exige que les dynamiques soient comprises le mieux possible.

Mais les facteurs d'attraction ne devraient constituer un souci que dans la mesure où des personnes n'ont aucun autre choix que de résider dans un camp, simplement parce que c'est là que de l'aide est fournie. Les déplacés qui peuvent et veulent rester dans une famille d'accueil (ou une autre situation d'accueil, comme de dormir en petits groupes dans un bâtiment collectif) devraient être soutenus autant que possible dans ces choix. Il est possible d'exagérer ou de minimiser les risques causés par les facteurs d'attraction, sans justification. De meilleurs renseignements sur les processus de décision des personnes déplacées durant les périodes d'accroissement rapide de déplacements forcés pourraient aider à concevoir des interventions plus appropriées.

D'un autre côté, certains acteurs humanitaires craignent que les camps allongent la période des déplacements forcés, en faisant d'une circonstance temporaire une situation à long terme. Si une aide très limitée seulement avait été fournie, disent-ils, les personnes déplacées seraient retournées rapidement chez elles. Un agent humanitaire a insisté sur le fait que le phénomène des déplacés fuyant vers Goma était déjà survenu de nombreuses fois auparavant, sans que des camps ne soient créés : « Nous leur donnons dix kilos de nourriture, et ils retournent chez eux ». Assurer une aide plus importante, disent-ils, n'incite pas les gens à quitter le camp, puisqu'ils s'habituent à recevoir une aide alimentaire régulière, et à un niveau de vie relativement plus élevé en termes d'éducation, de soins de santé, et même d'eau potable.

Le concept de « dépendance » est à la base de nombre de ces inquiétudes. Ce terme a, habituellement, beaucoup de significations, mais en général il fait référence à l'effet potentiellement néfaste que peut avoir l'aide, effet qui consiste à ébranler le sens de l'initiative des gens et leur confiance en eux, surtout lorsque cette aide est fournie sur une longue période[50]. Certains observateurs ont proposé une analyse utile du concept de dépendance, selon laquelle les personnes dépendent souvent moins de l'aide que ce que l'on suppose souvent ; que lorsque les vies et les moyens de subsistance des gens sont fortement menacés, et les capacités locales dépassées, être capable de dépendre de l'aide est une bonne chose ; et que l'accent devrait être mis sur le fait de fournir de une aide prévisible et transparente, afin que les gens puissent compter dessus comme faisant partie de leurs propres efforts pour survivre et se rétablir[51].

Étant données des ressources limitées, certains bailleurs de fonds ou agences peuvent préférer concentrer l'aide qu'ils fournissent sur les personnes qui sont retournées chez elles, de façon à promouvoir les retours et des solutions durables. Ils craignent qu'assurer des niveaux de vie excessivement élevés dans des zones de déplacement forcé crée un déséquilibre, et qu'assurer ces mêmes niveaux dans des zones où les gens sont retournés chez eux entraîne une dépense énorme, ou, chose plus probable, tout à fait impossible. Mais, en laissant de côté la question des niveaux de vie, il n'est pas clair s'il existe réellement de nombreuses personnes choisissant de rester en situation de déplacement interne parce qu'elles seraient devenues « dépendantes » vis-à-vis de l'aide proposée. Les exemples cités traitant de ce phénomène sont ceux de populations déplacées dans les environs de Beni (au nord du Nord-Kivu) et dans certaines régions d'Ituri, où un nombre relativement restreint de personnes restent dans des camps et continuent à demander de l'aide malgré l'amélioration des conditions de sécurité dans les zones où elles habitaient. Examiner ces cas en profondeur dépassait le cadre de ce rapport, mais il y a lieu de croire que souvent ils méritent un examen plus approfondi[52].

Fondamentalement, le déplacement forcé n'est pas un problème qui relève de l'économie, mais de la violence. Une insécurité persistante empêchera un retour durable, quelle que soit la quantité d'aide proposée[53]. Lorsqu'on leur pose la question, la grande majorité de déplacés (96 pour cent d'après une étude) exprime l'envie de retourner chez soi plutôt que de s'installer dans sa zone de refuge[54]. Associer l'aide à de bonnes stratégies de sortie et à un appui aux retours, par exemple en donnant des informations neutres sur la sécurité ou en apportant du soutien dans les zones de retour, est essentiel, et est souvent plus important encore que l'aide elle-même lorsqu'il s'agit de créer des conditions favorables pour que les gens puissent retourner chez eux. Le meilleur remède aux faiblesses historiques de l'aide aux retournés n'est pas de refuser une aide urgente aux déplacés nouveaux. L'aide dans ou en dehors des camps devrait être fournie de façon à optimiser les chances des gens de se remettre sur pied et de construire un avenir, mais elle doit également reconnaître qu'on ne peut se rétablir que lorsque les besoins de base sont assurés.

Détournement d'aide dans les camps et aux alentours

La présence croissante de camps officiels dans le Nord-Kivu a été accompagnée de nouvelles formes de détournement d'aide et autres « abus du système ». Il s'agit notamment des cas de figure suivants :

1. Les déplacés logeant dans des familles d'accueil s'installent à mi-temps dans des camps, ou divisent leur famille de manière à ce qu'une partie loge dans une famille et

l'autre dans un camp, afin de bénéficier de l'aide fournie de part et d'autre, ou simplement s'inscrivent dans un camp le jour d'une distribution.

2. Des personnes locales, non-déplacées, s'inscrivent dans les camps pour bénéficier de l'aide qui y est fournie.

3. Certains déplacés vendent leurs « jetons » (des bons pour l'aide alimentaire) afin d'utiliser cet argent pour d'autres choses.

4. Un groupe de déplacés ou de membres de la communauté créent des camps « fantômes » pour attirer l'aide humanitaire. Ces camps consistent en des abris de fortune faits de bâtons et d'herbe, mais personne n'y vit.

Nombre de ces pratiques sont ambiguës. Il est difficile de dire si elles concernent des personnes qui ont des besoins urgents et qui n'ont pas d'autre manière de bénéficier d'une aide quelconque, ou s'il s'agit de personnes dont les besoins de base sont assurés mais qui cherchent une manière rapide de s'enrichir. En réalité, la distinction n'est souvent pas facile. Il peut s'agir dans certains cas de corruption grave de la part d'élites locales ou d'exploitation économique par des acteurs commerciaux qui profitent de la situation, mais dans d'autres cas il est possible qu'il s'agisse de personnes vivant dans la précarité, ne sachant pas comment subvenir à leurs besoins au jour le jour. Lorsque les gens voient régulièrement des camions livrer de l'aide aux camps dans leur voisinage, ils ont le sentiment qu'ils devraient également recevoir quelque chose. Le détournement est donc considéré comme étant justifié, en particulier pour des déplacés vivant en famille d'accueil et pour les familles d'accueil elles-mêmes[55]. La capacité de détourner de l'aide avec succès (de manière non-violente) aiderait à réduire les tensions entre les populations déplacées et la communauté locale dans certaines zones.

Prises ensemble, cependant, ces pratiques devraient faire comprendre aux acteurs humanitaires qu'il y a un grave problème. La pratique, dans les familles déplacées, qui consiste à se séparer inutilement, montre que l'aide ne leur parvient pas lorsqu'elles sont dans des familles d'accueil, par exemple. Et le fait de mettre de faux camps sur pied est un appel au secours évident. En règle générale, le vol et le détournement devraient être vus comme étant un signe que les stratégies d'aide doivent être ajustées.

Pour ceux qui fournissent cette aide de première nécessité, les expériences de ce genre peuvent être extrêmement frustrantes. Le détournement limite l'impact de l'assistance sur les bénéficiaires ciblés, et met en relief des problèmes dans la mise en œuvre des interventions. Afin de maîtriser un peu mieux la situation, certaines organisations humanitaires ont récemment eu recours à certaines mesures radicales. Citons le cas des agents du HCR et de ses partenaires qui ont fait le tour des camps près de Goma, de case en case, à quatre heures du matin pour mettre des bracelets d'enregistrement en plastique aux résidents. Et récemment, le PAM a suggéré qu'il pourrait avoir recours à des technologies de lecture d'empreinte rétinienne pour identifier les bénéficiaires d'aide en RDC[56].

Par le passé, cependant, le PAM a reconnu que l'aide alimentaire est intégrée dans les stratégies de subsistance des bénéficiaires. Une évaluation du PAM datant de 2004 indique qu'en RDC « les déplacés vivant […] dans des familles d'accueil ou chez des proches appréciaient particulièrement les rations de nourriture. Les rations leur permettaient de contribuer à fournir de la nourriture au ménage où ils logeaient, et donc de se sentir mieux intégrés […]. Ceci suggère qu'une bonne partie de l'aide fournie par le PAM est effectivement utilisée pour le troc et l'échange[57]. » Plutôt que de se demander comment les

gens s'intègrent dans un système d'aide, toutefois, il est également possible de remodeler le système pour qu'il leur soit mieux adapté. Ceci pourrait impliquer de cibler les familles d'accueil de manière directe plutôt que de manière indirecte, par exemple.

Vu que les prix des denrées alimentaires augmentent sans cesse, réalité qui affecte également la disponibilité de l'aide en matière de nourriture en RDC, il semble improbable que le PAM opte pour une stratégie qui élargisse considérablement sa population-cible. De récentes limitations ont forcé le PAM à choisir entre assurer des distributions régulières dans des camps et fournir de l'aide à d'autres populations déplacées ou à des communautés ayant des taux de malnutrition élevés. La nécessité de faire des choix si difficiles a, en partie, motivé les récents efforts qui ont été fournis pour diminuer le nombre de détournements. Les préoccupations exprimées au sujet des détournements dans les camps peuvent aussi être le fruit de certaines expériences vécues, comme lorsqu'en 1995 l'aide dans les camps de réfugiés rwandais était volontairement et systématiquement détournée par l'ancien régime génocidaire[58].

Lorsque de l'aide est détournée, il est tentant d'accuser les bénéficiaires eux-mêmes, qui peuvent être considérés comme étant paresseux ou non-coopératifs. On peut rapidement arriver à la conclusion que des tentatives d'« abuser du système » signifient que trop d'aide est fournie. Mais de telles tentatives peuvent également être vues comme étant la preuve d'un besoin insatisfait, et d'une aide insuffisante. Comme le montre un récent article, une approche plus utile des tentatives de manipulation de l'aide d'urgence est de « reconnaître que les gens sont susceptibles d'exploiter au maximum une aide qui leur est proposée, comme faisant partie de leur stratégie de subsistance »[59].

On pourrait dire que les frustrations des agences humanitaires au sujet du détournement de l'aide et leurs inquiétudes à propos de la dépendance ont des origines dans les moyens de subsistance limités des populations touchées par le conflit en RDC. Finalement, l'aide d'urgence n'est qu'un élément parmi d'autres, et elle ne peut pas répondre à tous ces besoins de longue date. Combler le fossé entre l'aide d'urgence et l'aide au développement est autant une responsabilité de la communauté humanitaire que celle de tout autre acteur. En partie, ceci implique un changement dans notre manière de penser la façon dont les gens reçoivent de l'aide, vers une plus grande attention à leurs capacités et leurs mécanismes de survie. Tout d'abord, il faut envisager des options pour une aide aux déplacés basée sur les moyens de subsistance (voir Chapitre 7). Dans un deuxième temps, il faut reconsidérer la question de savoir quand il faut construire de nouveaux camps, qu'il convient de voir comme une solution possible parmi d'autres. C'est ce dont il est traité ci-dessous.

5 Orientation à la prise de décision pour établir un camp

Toute décision concernant la création de camps officiels a une influence sur les options des personnes dans le besoin, en créant certaines dynamiques à court et à moyen terme. Les organisations humanitaires ont l'obligation de comprendre ces dynamiques autant que possible, lorsqu'elles prennent de telles décisions.

De meilleurs critères sont nécessaires pour décider, non seulement de quelle façon, mais aussi *si* il faut créer un camp. Dans un document conséquent, de 331 pages, proposant des conseils complets sur la construction, la gestion et la fermeture de camps, nulle part il n'est question de savoir si oui ou non un camp doit être créé[60]. Ceci résulte du fait que dans de nombreux cas la raison d'être du camp est évidente. En fuyant la violence ou une catastrophe, des gens arrivent à un endroit plus sûr, avec des besoins immédiats qui, dans la pratique, ne peuvent être comblés que grâce à une aide fournie dans un endroit clos et séparé.

En RDC, il existe des critères écrits généraux à ce sujet. La stratégie de CCCM pour le Nord-Kivu spécifie que, avec l'approbation du CPIA, un camp peut être établi lorsque :

1. Une population touchée ne peut être reçue dans des sites organisés existant déjà ou dans des familles d'accueil ;

2. La volonté des déplacés de s'établir dans un camp est confirmée ;

3. Il y a un accord avec les autorités, y compris sur la désignation d'un site approprié et qui permet un accès facile aux populations touchées ;

4. Il y a une consultation avec la police (PNC), la MONUC, ou le Département de la Sûreté et de la Sécurité des Nations Unies (UNDSS) au sujet des consignes de sécurité pour le camp prévu ; et

5. Les clusters ont procédé à la validation technique des terres proposées[61].

Les critères actuels donnent des indications plus de procédure que de substance. Ils ne recouvrent pas toute la série de risques, coûts et bénéfices potentiels liés à la décision. De plus, ils concernent uniquement les nouveaux camps ; ils sont moins clairs lorsqu'il s'agit de transformer des sites spontanés existants en camps « CCCM ». De plus amples critères sont particulièrement nécessaires pour l'élaboration de plans de contingence. Face à une nouvelle vague de déplacement forcé, est-ce que des camps seraient créés immédiatement ? Y a-t-il d'autres outils disponibles pour réagir rapidement, et comment les agences devraient-elles peser les risques et les avantages de chaque option ?

Pour ceux qui font des choix difficiles à l'heure actuelle, il s'agit de complexités bien réelles. Des décisions complexes requièrent des conseils avisés, et pas seulement sous forme de meilleurs critères ou de manuels supplémentaires, mais par le développement de réelles connaissances institutionnelles. Il serait utile que le HCR étende ses capacités à évaluer les priorités parmi un choix plus large d'interventions possibles en situation de déplacement

forcé. En même temps, d'autres acteurs ont également besoin de renforcer leurs propres capacités, puisqu'eux aussi sont souvent concernés par ce genre de décisions.

Les éléments qui suivent devraient être pris en compte lorsqu'on envisage de créer de nouveaux camps, de transférer des personnes déplacées, ou de déclarer qu'un site existant devient un camp officiel. Ils sont fondés sur des considérations déjà envisagées sur le terrain. La décision ne devrait pas être pensée en termes de « soit/soit » : décider qu'un camp est nécessaire ne signifie pas que d'autres formes d'aide sont superflues. Au contraire : établir des camps signifie souvent qu'il faut accorder une attention particulière aux communautés environnantes.

L'impact de l'assistance fournie à l'intérieur ou à l'extérieur des camps

Il faut réfléchir à la façon dont cette décision pourra influencer les choix d'autres déplacés actuels ou futurs en termes de leur susceptibilité de venir dans des camps pour recevoir de l'aide (voir Chapitre 4). Cela implique qu'on se demande si un appui aux familles d'accueil ou aux autres formes d'accueil en communauté a été ou pourrait être tenté. Cela requiert également de meilleurs renseignements sur les déplacés dans les zones environnantes, y compris sur leurs processus de prise de décision.

Normes d'assistance

La question de savoir si une certaine norme de base peut être atteinte dans un camp donné, peut-elle constituer un facteur pour décider s'il faut mettre en place un camp officiel ? En pratique, on tient compte de cette question. Par exemple, en mai 2008 le groupe de travail CCCM a hésité à désigner comme étant un camp officiel un endroit où 1500 ménages environ s'étaient rassemblés, parce qu'ils ne pouvaient par leur garantir une aide alimentaire régulière ou même une protection de base. Pendant ce temps, des besoins urgents en eau, assainissement et abris dans le site n'étaient pas assurés[62]. L'incapacité à atteindre certains standards ne peut pas justifier l'inaction. Face à des ressources limitées et à des besoins importants, les humanitaires doivent prendre des décisions difficiles. L'important est de dire le plus clairement et de la façon la plus transparente possible aux populations ce à quoi elles peuvent s'attendre et à quel moment.

Le groupe de travail CCCM a été créé en partie pour s'assurer que des normes de base seraient assurées dans les sites. Il n'était pas acceptable de laisser vivre des gens dans des sites mal organisés et mal coordonnés, avec des besoins non couverts entre secteurs et entre camps. Mais tandis qu'au niveau international, le cluster CCCM et le HCR tentent de respecter les Standards Sphère[63] dans les camps de réfugiés, ils ne l'ont pas fait lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des personnes déplacées en RDC.

Au niveau institutionnel, les organisations prétendent (par exemple dans les propositions de financement) de s'approcher de Sphère, mais on discute beaucoup sur le terrain du fait que même s'il était faisable d'y adhérer, ce ne serait pas toujours une bonne chose. Agir ainsi créerait de trop grandes différences entre les bénéficiaires et les communautés environnantes. Pour appliquer son approche en RDC, la stratégie « CCCM light » précise que les services assurés dans les sites « doivent tenir compte des niveaux de vie des communautés d'accueil »[64]. Les normes Sphère ne sont pas pleinement respectées, et différents niveaux de gestion des camps sont installés dans différentes régions, en fonction de l'accès et des ressources disponibles[65].

De telles approches « intermédiaires » ont du sens. Il sera souvent nécessaire d'adapter les normes – à l'intérieur comme à l'extérieur des camps – afin que la solution mise en place

puisse servir la communauté environnante ou aider à promouvoir une transition vers des initiatives plus durables[66]. Ceci ne signifie pas qu'il est acceptable de travailler dans un vide, sans qu'il y ait de normes, ou en partant de l'idée qu'« on fera ce qu'on pourra ». Des données claires sont nécessaires à chaque étape pour s'assurer que tous les acteurs – y compris les personnes qui reçoivent de l'aide – sont conscients des normes qui doivent être appliquées. Citons comme exemple de ce type de clarification, une ONG participant au RRM qui a proposé des normes pour les interventions RRM, alors qu'auparavant aucune norme n'était prévue[67].

Problèmes de protection et dynamiques du conflit et de la sécurité

Lorsqu'il s'agit de décider de transférer des personnes déplacées dans un site ou d'établir un camp à un nouvel endroit, il faut rester prudent, puisqu'il peut être difficile pour des intervenants extérieurs d'appréhender pleinement les risques sécuritaires. Les personnes déplacées choisissent souvent de se rassembler dans les endroits où ils se sentent le plus en sécurité, or il peut y avoir une mauvaise image de certains sites due à des événements passés. Certains déplacés étaient réticents pour quitter Kibumba pour Katale, par exemple, parce que c'était là que des réfugiés rwandais ont été attaqués en 1996[68] ; d'autres n'ont pas voulu aller dans des camps à Bulengo, près de Goma, pour les mêmes raisons[69]. Lorsqu'on envisage de faire des transferts, il faut évidemment tenir compte de l'avis des personnes déplacées elles-mêmes concernant de possibles risques au niveau de la sécurité. Les attaques visant un camp de fortune à Kinyandoni en juin 2008, qui ont tué au moins trois personnes résidant dans le camp, sont une preuve des risques encourus[70].

Tout le monde s'accorde à dire qu'il y a plus d'avantages, au niveau de la sécurité, à vivre dans des familles d'accueil que dans les camps et les sites spontanés pris ensemble, mais tous ne sont pas d'accord lorsqu'il s'agit de déterminer lesquels, des camps officiels ou des sites spontanés, sont les plus sûrs. Les sites spontanés offrent une certaine sécurité puisqu'ils sont « accueillis » par une communauté, lorsque les personnes déplacées résident dans des églises ou dans des écoles, par exemple. Par contre, les sites spontanés sont souvent plus exposés et reçoivent moins d'aide, ce qui peut augmenter le risque d'abus sexuels ou de prostitution. Il est évident que les camps officiels bénéficient de la présence d'acteurs internationaux, surtout pour diminuer le harcèlement par les forces armées congolaises, mais ce n'est pas automatiquement le cas. Un autre facteur à tenir en compte est que généralement les acteurs internationaux sont les premiers à êtres évacués les gens lorsque les conditions de sécurité se détériorent.

Enfin, il faut se pencher avec la plus grande attention sur la question de savoir comment l'établissement d'un camp peut influencer les dynamiques d'un conflit. Des tensions pourraient naître du fait que de l'aide est fournie aux déplacés qui se trouvent dans des camps mais pas aux déplacés dans les communautés d'accueil par exemple, surtout lorsqu'ils sont issus de groupes ethniques différents.

Le rôle des autorités locales

Les autorités locales ont une obligation vis-à-vis de leurs engagements nationaux et des Principes directeurs relatifs aux personnes déplacées[71] pour prendre en charge ou soutenir des efforts pour aider des personnes déplacées ; cette obligation peut comprendre le fait d'aider à trouver des sites qui conviennent si besoin en est. Les organisations humanitaires qui prennent des décisions au sujet de la création de camps devraient y impliquer les autorités locales. Cependant, avant d'endosser leurs recommandations, il faut être conscient que des conflits d'intérêt sont possibles. Dans une ville, les autorités encourageaient les

personnes déplacées à s'installer dans un site à quelques kilomètres en dehors de la ville. Cet ordre avait été donné par le chef de la police locale, qui était un ancien membre d'un groupe armé et qui pensait que de nombreux déplacés étaient les « espions » d'un groupe armé ennemi. Ces officiers de police auraient été chargés d'assurer la sécurité dans les camps. Non seulement les patrouilles de police auraient entraîné des risques de sécurité particuliers, mais en plus en installant les déplacés dans des sites on aurait pu les exposer à un risque accru de harcèlement ou de persécution, puisqu'ils auraient été moins bien intégrés dans la population.

Les autorités locales peuvent être influencées par le fait que les camps attirent de l'aide humanitaire supplémentaire dans la région, en termes d'emplois ou de services de base, comme une clinique ou la réhabilitation d'écoles. En ce sens, elles tentent de remplir le contrat social en plaidant pour l'établissement de camps. Les autorités peuvent également contribuer à créer des camps « fantômes » (voir le chapitre sur le détournement de l'aide, ci-dessus). Dans tous ces cas, les autorités ont compris que « là où il y a des camps, il y a de l'aide ». De nombreuses personnes considèrent les camps à Goma comme étant l'exemple parfait de ce qui vient d'être évoqué. Il faut tenir compte de ces dynamiques.

6 L'experiénce de l'hébergement

Ce chapitre met en lumière des questions qui, étonnamment, n'ont pas encore été soulevées : quelle est la relation entre les familles d'accueil et les personnes déplacées en RDC ? Le fait d'accueillir des personnes en difficultés rend-il une famille plus vulnérable, et si c'est le cas, dans quel sens ? Comment les conflits touchent-ils les communautés d'accueil ? Des aperçus et des constatations issus de différentes études récentes sont résumées.

La nature de la relation d'accueil

Là où il y a des camps, les personnes déplacées expriment une forte préférence pour vivre dans des familles d'accueil plutôt que dans des camps[72]. En effet, la principale raison qu'évoquent les déplacés dans leur décision de chercher refuge dans une famille d'accueil est une « perception négative des camps »[73]. En général, les camps sont considérés comme étant bondés, à risques et malsains. De nombreuses personnes interrogées les associaient à la violence et au choléra, qui ont tourmenté les camps sur la frontière avec le Rwanda, suite au génocide[74]. Par contre, une famille d'accueil est considérée comme étant une source de sécurité – physique, émotionnelle et même « spirituelle »[75].

Le choix des personnes pour une famille ou un endroit particuliers est influencé par divers facteurs. Un des plus importants en est la présence d'un ami ou d'un membre de la famille, même éloignée. Des études menées dans le Nord-Kivu ont trouvé, de manière récurrente, que 80 pour cent environ des hôtes et des déplacés se connaissaient déjà auparavant, ou avaient des liens de famille. Dans certaines zones du Petit Nord, être proche de son propre groupe ethnique donnait l'impression d'être en sécurité du point de vue émotionnel ou physique[76]. D'autres raisons, secondaires cette fois, pour justifier le choix du lieu étaient l'accessibilité de ses propres terres, permettant de faire des aller et retours, ou l'accès à d'autres terres pouvant être cultivées sans trop de difficultés. Pour certaines personnes, un climat favorable était également un facteur de choix[77].

Au Nord-Kivu, la durée du temps de déplacement varie selon les différentes zones. L'intensification des combats dans le Petit Nord a forcé les gens à rester loin de chez eux pendant plus longtemps, avec une durée d'absence moyenne de six mois[78]. Par contre, dans le Sud Lubero depuis le mois de mai 2008, la durée moyenne de déplacement forcé est d'un mois, et les personnes déplacées l'ont été en moyenne trois fois auparavant[79].

Accueillir implique le partage des éléments les plus essentiels du foyer : un toit au-dessus de sa tête et des vivres. Des études ont montré qu'alors que l'accueil implique de partager la majeure partie de la nourriture, il implique rarement de payer les soins médicaux des déplacés ou leurs frais scolaires. Bien que de nombreux déplacés qui ont trouvé refuge dans des familles d'accueil ne reçoivent pas d'aide humanitaire, lorsque des déplacés hébergés reçoivent une aide alimentaire, ils la partagent presque toujours avec leurs hôtes. Ce n'est pas le cas des biens non alimentaires qu'ils recevraient, comme des ustensiles de cuisine, des couvertures ou des seaux, qui sont plus difficiles à partager et que les familles d'accueil possèdent déjà, dans la plupart des cas.

Les personnes déplacées sont censées aider le ménage, de toutes les manières possibles. En général, cela implique qu'elles travaillent dans les champs avec leurs hôtes, qu'elles ramassent du bois en échange de petites sommes d'argent à consacrer au ménage, qu'elles aillent puiser de l'eau, ou qu'elles fassent encore d'autres tâches ménagères. Partager l'aide humanitaire reçue est également perçu comme étant une contribution. Dans la plupart des cas, pourtant, les déplacés se rendent compte qu'ils n'ont pratiquement rien à proposer aux familles qui les accueillent, ce qui est une source de frustration pour eux.

Dans les familles qui ont été rencontrées dans le cadre des études du CARE et d'Oxfam GB, les hôtes semblaient être motivés par la compassion. Ils exprimaient un sentiment de solidarité avec les déplacés et disaient qu'eux-mêmes pourraient se trouver, un jour, dans la même situation. Cependant, d'après certains observateurs, les tâches ménagères accomplies gratuitement par les déplacés (ou les travaux fournis en dehors du ménage qui sont très mal payés) sont le signal d'une possible exploitation[80]. Des cas de femmes forcées à avoir des relations sexuelles avec leur hôte ont été rapportés. Pour ces raisons, cela vaut la peine de considérer que ces relations peuvent ne pas être purement altruistes ; ou plutôt, apparemment il y a des formes de réciprocité qu'une personne extérieure peut avoir du mal à percevoir. Celles-ci pourraient inclure les bénéfices de la main-d'oeuvre supplémentaire, ou la simple supposition que la famille d'accueil recevra de l'aide au cas où elle devait être déplacée à son tour. Dans les zones où il n'y a pas assez de familles volontaires afin de pouvoir recevoir l'ensemble des personnes qui recherchent des hôtes, le risque d'exploitation pourrait être plus élevé. Avant de mettre des programmes en place, les agences devraient tenter de comprendre les dynamiques du pouvoir dans les relations entre déplacés et hôtes, et au sein de la communauté.

L'accueil peut être une expérience positive pour les déplacés comme pour les hôtes. Dans le Petit Nord, 80 pour cent des hôtes ont dit qu'ils le referaient[81], et dans le Sud Lubero, les hôtes actuels avaient déjà accueilli des personnes trois ou quatre fois en moyenne[82]. Cette expérience, bien qu'elle soit potentiellement positive, peut toutefois rencontrer de nombreuses embûches. Comme le montre l'étude mandatée par CARE, « la nature de l'hébergement transmet la vulnérabilité du déplacé à son hôte »[83]. Lorsque l'hébergement est de courte durée et que les combats sont intermittents, permettant ainsi aux personnes de retourner chez elles et de s'en remettre, l'hébergement peut être une bonne façon de gérer une situation difficile. Mais lorsque la situation dure longtemps ou est vécue de nombreuses fois d'affilée, ce mécanisme de survie doit être soutenu de façon à ce qu'il ne se brise pas.

Comment l'hébergement affecte les moyens de subsistance dans un environnement qui est déjà à risques

Puisque l'hébergement implique le partage de la nourriture surtout, il peut aggraver la situation, déjà précaire, de la sécurité alimentaire. La plupart des gens dans le Nord-Kivu vivent de leur activité agricole. Le climat y est favorable, avec deux saisons pour les plantations et quelques cultures ininterrompues. Mais la capacité des gens à maintenir une bonne provision de nourriture est entravée par un accès limité aux marchés (à cause de routes en mauvais état et de l'insécurité) ; par une difficulté à accéder aux terres (à cause des discriminations, de questions légales, et de l'accroissement de la population) ; et par des options limitées pour d'autres activités économiques, situation due à un manque d'investissements, d'éducation et d'infrastructures.

Lorsque des déplacés s'enfuient, ils vont dans des régions qui comportent moins de risques, mais où le danger n'est pas nul pour autant. Les communautés d'accueil elles-mêmes sont

souvent profondément touchées par des conflits. Pour ces raisons, les problèmes de moyens de subsistance et de protection doivent être compris et traités en même temps. Le cas étudié dans l'encadré 3 décrit quelques-unes des façons dont les conditions de sécurité peuvent affecter les moyens de subsistance. Lorsqu'on établit des projets en vue d'intervenir pour aider les communautés d'accueil, il est essentiel de comprendre le contexte de sécurité dans son ensemble, et de comprendre comment il peut avoir contribué à créer des situations de vulnérabilité extrêmes, que l'accueil de personnes déplacées est susceptible d'aggraver.

Encadré 3 : Sécurité et moyens de subsistance dans le Sud Lubero, Nord-Kivu[84]

Les trois villes étudiées dans le Sud Lubero sont situées le long d'un axe principal, et plusieurs groupes armés se trouvent à quelques kilomètres seulement, dans chaque direction. Depuis cinq ou dix ans, les gens ont vu s'écrouler leur principale activité de vie (l'agriculture), leurs biens, leur accès à une éducation de base et à des soins de santé, ainsi que leur confiance en eux, à la suite de combats récurrents.

La présence de groupes armés a contribué à réduire la quantité de terres cultivables situées en lieu sûr et accessible. Lorsque des personnes quittent les villes pour cultiver les terres, ils s'exposent à un risque élevé d'agressions. Il est très courant, pour les femmes en particulier, d'être violées ou agressées sexuellement alors qu'elles sont en train de cultiver, ou sur leur chemin pour se rendre aux terres ou pour ramasser du bois. Des groupes armés, y compris l'armée congolaise, demandent souvent de l'argent ou une partie de la récolte quand ils passent dans la rue, et il arrive également qu'ils volent directement dans les champs. La population doit aussi faire face à des attaques et à des vols commis par les groupes armés dans les villes-mêmes, surtout la nuit.

Afin de ne plus s'exposer autant aux groupes armés lorsqu'ils cultivent, les résidents ont appliqué certaines stratégies. Ils cultivent maintenant des parcelles plus proches de la ville, mais ceci rend plus rapidement la terre peu fertile. Ils peuvent également voyager sur de longues distances pendant plusieurs mois d'affilée pour trouver des terres qui soient à la fois sans risques et fertiles[85]. Tandis que cela peut donner de très bons résultats en termes de récoltes, cela ne plaît pas à certaines familles, et en particulier aux parents d'adolescents, qui expliquent que certains de leurs enfants ont commencé une activité sexuelle alors qu'ils étaient trop jeunes, à cause de l'absence de surveillance.

Posséder des biens est à la fois un avantage et une menace pour la sécurité d'une personne. La majeure partie du bétail des déplacés (chèvres, cochons, agneaux et poules) ont soit été volés par des groupes armés, soit vendus par leurs propriétaires pour se permettre d'acheter de la nourriture, ou pour pouvoir assumer des frais médicaux urgents et des frais scolaires. Vu le nombre croissant de vols, une relation complexe s'installe entre le fait de posséder du bétail et la sécurité personnelle. D'une part, les gens disent que « quand on a une chèvre, on devient une cible ». D'autre part, certaines personnes affirment que « c'est grâce aux chèvres que nous sommes encore en vie », et « la seule raison d'avoir une chèvre est de sauver sa peau ». Ceci résulte du fait que lorsque des hommes armés se rendent chez quelqu'un et ne trouvent rien, ils pourraient tuer cette personne ; mais s'ils trouvent une chèvre, il est possible qu'ils la prennent et qu'ils s'en aillent, en laissant la vie sauve à son propriétaire.

L'accès aux marchés a été radicalement diminué. Beaucoup de marchés plus petits dans des zones reculées ont disparu à cause de la présence de groupes armés. En plus de la menace d'être attaqué, violé, ou tué, aller au marché implique souvent qu'il faut payer de nombreuses « taxes » (à des hommes armés qui demandent de payer cash ou avec des biens) le long du chemin. Le climat de pauvreté croissante touche les habitants à la fois en tant que consommateurs et en tant que vendeurs : des personnes racontent qu'elles n'ont « rien à vendre » et qu'elles n'ont « pas d'argent pour acheter quoi que ce soit ». Cependant, quelques-unes des personnes interrogées ont dit qu'elles trouveraient un moyen d'accéder à un marché si elles avaient quelque chose à vendre. Ceci pourrait être le signe que les problèmes de basse production et du manque d'argent sont peut-être plus graves encore que les menaces directes

concernant la sécurité qui limite l'accès aux marchés – ou, vraisemblablement, que les gens sont prêts à prendre des risques pour vendre ce qu'ils possèdent. Les marchands viennent souvent acheter directement chez les agriculteurs : puisque les moyens pour transporter leurs biens manquent, craignant d'avoir à les rendre sous forme des nombreuses « taxes », ne connaissant pas les prix du marché, et dans le besoin de manger rapidement, les agriculteurs vendent parfois leurs produits à des prix beaucoup moins élevés que ceux qu'ils pourraient obtenir en temps normal.

Les déplacés et les familles d'accueil du Nord-Kivu ont signalé que les difficultés à se procurer de la nourriture constituaient, pour eux, le problème le plus impérieux. Dans le Sud Lubero, 35 pour cent des hôtes et des déplacés interrogés ont déclaré manger moins de deux repas par jour, tandis que 42 pour cent ont déclaré ne pas avoir mangé de viande ni de poisson la semaine précédente. Dans des *focus groups,* des familles d'accueil ont expliqué que le fait de partager la nourriture impliquait qu'ils terminent plus rapidement leur réserve de nourriture, par exemple écouler le reste des récoltes se fait en deux semaines au lieu de quatre[86].

Malgré la charge accrue assumée par les hôtes, et malgré le fait que la grande majorité des denrées alimentaires soit partagée, les déplacés semblent plus susceptibles de devoir faire face aux problèmes de l'approvisionnement en nourriture que leurs hôtes. Dans le Sud Lubero, 44 pour cent des déplacés ont signalé manger moins de deux repas par jour, en comparaison à 24 pour cent des hôtes. Par coïncidence, il y avait la même proportion entre femmes et hommes qu'entre hôtes et déplacés : 44 pour cent des femmes mangeaient moins de deux repas par jour, par rapport à 24 pour cent des hommes. Les femmes mangeaient également des repas de moins bonne qualité, puisque 22 pour cent d'entre elles seulement ont mangé de la viande ou du poisson dans la semaine qui précédait l'entretien, comparé à 57 pour cent des hommes[87].

Les déplacés et les familles d'accueil ont cité les problèmes (liés) de l'incapacité de se fournir de la nourriture en suffisance et du manque de revenus comme étant leurs principaux soucis. En plus de cela, ceux du Petit Nord ont déclaré que l'abri était une autre source d'inquiétude : il est possible que cela soit dû au fait qu'ils avaient eu besoin d'un hébergement pendant une période beaucoup plus longue. Des personnes interrogées dans les deux communautés ont dit avoir reçu de l'aide humanitaire sous forme de services de base (réhabilitation de points d'eau, construction de sanitaires, ou la reconstruction d'écoles, par exemple). Pourtant, ces efforts sont limités, puisque de nombreuses personnes au Sud Lubero ont exprimé la frustration de ne pas être capable de payer les frais scolaires et les soins de santé. Il est intéressant de remarquer que dans le Sud Lubero cette assistance était volontiers perçue comme étant une espèce de « participation » des déplacés, alors que les personnes interrogées dans le Petit Nord tendaient à accorder moins d'importance à ces interventions au niveau de la communauté[88].

Pour les deux communautés, le problème principal se situe au niveau du ménage. Mais l'aide qui est actuellement ciblée sur le niveau des ménages n'est pas appropriée pour répondre à ces besoins. L'aide alimentaire et non-alimentaire qui est distribuée aux déplacés ne répondent pas vraiment aux besoins cités par les personnes interrogées. La nourriture est facile à se procurer au marché pour ceux qui ont de quoi la payer, et la plupart des familles possèdent déjà les articles non-alimentaires qui sont distribués. Si les familles d'accueil recevaient des biens non-alimentaires, elles seraient susceptibles de les revendre ou de les garder en réserve comme étant une espèce de capital[89]. Cela indique le besoin qui existe d'élaborer des stratégies qui soutiennent plus directement les capacités des subsistance des populations affectées.

7 Un canevas de réponse aux déplacements forcés dans les communautés

Ce chapitre examine les risques et obstacles possibles associés à une aidé élargie aux communautés d'accueil, en particulier aux familles d'accueil (et aux déplacés dans les familles d'accueil) *au niveau du ménage*, où le besoin est le plus pressant. Par la suite, il présente un canevas pour pouvoir, parmi plusieurs communautés d'accueil à risques, choisir celle à laquelle il faudra donner priorité. Enfin, il propose des principes généraux pour créer des programmes destinés à aider les communautés d'accueil, et présente une série d'options pour une programmation de soutien aux moyens de subsistance dans les communautés d'accueil.

Questions et risques

Pourquoi les familles d'accueil? Pourquoi le niveau du ménage?

Certains ont demandé s'il existe réellement un besoin d'assister les déplacés dans les familles d'accueil et les familles d'accueil elles-mêmes au niveau du ménage. Les services communautaires ne suffisent-ils pas ? Ceux-ci ne soutiennent-ils pas également les moyens de subsistance des gens? Les efforts actuels pour rendre service aux familles d'accueil sont essentiels, et pourraient être étendus de manière utile. Mais la recherche démontre clairement que le plus grand manquement en matière des besoins se situe au niveau du ménage, et en particulier le manque de revenus et d'alimentation. Ces ennuis forcent les gens à choisir de se réfugier dans un camp plutôt que d'aller dans une famille d'accueil, option qui n'est habituellement pas celle qu'ils préfèrent.

Les interventions en faveur des moyens de subsistance sont-elles réellement « humanitaires » ?

Certains demanderont si les types d'assistance aux familles d'accueil décrits ci-dessous relèvent réellement d'activités humanitaires d'urgence. Ne sont-ils pas plus appropriés à un contexte de développement ? Les programmes de réponses suggérées ci-dessous sont conçus pour aider les communautés qui font l'expérience d'accueils répétés ou à long terme. Certains d'entre eux doivent rapidement être mis en application (Priorité 1, voir plus bas), de façon à éviter un mouvement inutile vers les camps, tandis que d'autres nécessitent des temps d'exécution moins rapides (Priorité 2).

De manière plus générale, l'échec rencontré jusqu'à présent pour répondre aux déplacements forcés dans les communautés est lié à des problèmes plus vastes et plus fondamentaux de l'aide humanitaire. Pendant trop longtemps, ceux qui fournissaient de l'aide de première nécessité sur le terrain ont attribué une attitude passive aux bénéficiaires, ne voyant pas ces personnes comme étant des acteurs de leur propre vie, qui peuvent se débrouiller pour s'en sortir en temps de crise. Même quand cette compréhension existe, dans la parole, au sein des organisations, elle n'est pas reflétée dans des changements de savoir et de pratique institutionnels. Opérer de tels changements implique de revoir la manière de penser « aide d'urgence » et « aide au développement » : il faut les voir comme étant liées et superposées dans le temps et dans l'espace - une « contiguïté » plutôt qu'un continuum[90]. Comme

certains observateurs l'ont montré, les avancées conceptuelles doivent encore être transposées en innovations de programme, surtout à l'échelle nécessaire pour avoir un impact réel[91]. Ceci a surtout été le cas dans des situations de conflits à durée prolongée, comme en RDC[92].

Le fait de cibler les déplacés dans les familles d'accueil et les ménages coûtera-t-il plus cher ?

Cette stratégie ne concerne pas le fait de fournir plus d'aide, mais de fournir une aide plus intelligente. Une analyse des coûts n'a pas encore été effectuée, mais on prévoit que certains éléments sont susceptibles de coûter plus d'argent, tandis que d'autres pourraient être bien moins chers. Un certain type d'approche basé sur le ciblage porte-à-porte peut être plus intensif au niveau du temps et du travail fourni que lorsqu'on effectue des distributions de masse, bien que souvent celles-ci exigent un enregistrement au niveau du ménage. Les programmes pilotes comprenant des éléments d'apprentissage peuvent parfois être plus chers que des interventions qui ont fait leurs preuves. Mais des alternatives aux aides alimentaires (comme des transferts d'argent) sont potentiellement beaucoup moins coûteuses. De plus, un des buts de cette approche est de réduire le nombre total de déplacés dans les camps, lorsque les gens commencent à sentir qu'ils peuvent compter sur une assistance de base dans les familles, et de voir une répartition plus équilibrée de l'aide fournie dans les familles et celle fournie dans les camps. Vu le prix élevé des camps, une approche de ce type pourrait diminuer les dépenses dans l'ensemble. Quoi qu'il en soit, le principal facteur qui déterminera le coût des opérations humanitaires sera la poursuite des conflits ou alors la consolidation de la paix.

Est-ce que le fait de cibler des familles d'accueil créera des risques en termes de motivations ou de tensions accrues ?

Certains se sont demandé si le fait d'aider directement les familles d'accueil pouvait créer des motivations pour détourner l'aide, si des gens font semblant d'être des hôtes, par exemple. D'autres ont demandé si les mécanismes traditionnels de survie pouvaient en fait être minés par le soutien des organisations humanitaires, en introduisant une idée de profit personnel là où auparavant les hôtes agissaient par compassion. Une autre préoccupation est le fait que fournir de l'aide à des familles d'accueil puisse causer des frictions entre les familles d'accueil et celles qui n'accueillent pas.

Toutes ces inquiétudes sont légitimes, et exigent de bonnes stratégies pour gérer les risques évoqués. Mais il faut rappeler que presque toute aide d'urgence – des bons pour les logements après l'ouragan Katrina aux États-Unis aux cuisines collectives au Mozambique – incite les gens à profiter au maximum de l'assistance qu'on leur propose. La question est de savoir combien les systèmes répondent aux besoins urgents des gens, et concordent avec la façon qu'ont les gens à assurer leur sécurité et leurs moyens de subsistance. Il est essentiel que les gens soient capables de compter sur une aide dont ils comprennent les mécanismes. Ceci exige une communication claire au sujet de l'aide prévue et des critères de vulnérabilité appliqués, ce qui, à son tour, peut éviter d'éventuelles tensions. Le niveau général de vulnérabilité dans les communautés d'accueil devrait être pris en compte, afin que l'aide prévue pour les familles d'accueil soit suffisante pour qu'elles sentent la différence, mais pas assez pour créer des conflits ou pour provoquer un phénomène généralisé de personnes essayant de se faire passer pour hôtes. Si plus de familles hébergent des déplacés parce qu'une aide est accessible, cela constituera un résultat positif.

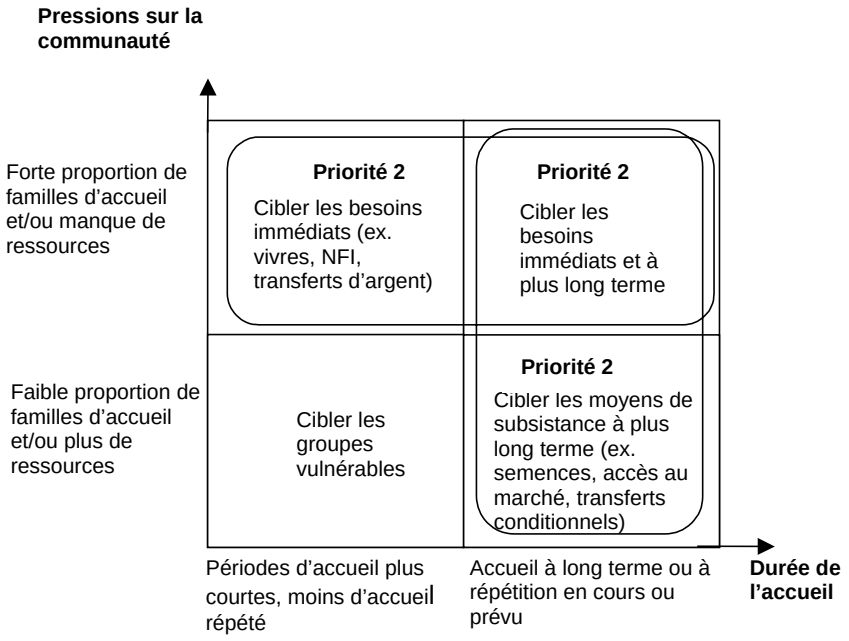
Un cadre de priorisation pour les interventions en faveur des communautés d'accueil

Le Graphique 1 illustre une stratégie pour distinguer deux différents types de communautés d'accueil, selon les critères suivants :

1. **Priorité 1** : il existe un risque immédiat que l'accueil en communauté ne soit plus une option viable[93]. Ceci pourrait être signalé soit par un accroissement du nombre de sites spontanés, ou (a) par une potentielle « saturation » de déplacés au sein d'une communauté (par exemple, plus de 30 pour cent des maisons accueillent des déplacés)[94] et (b) par un accueil des déplacés de longue durée (par exemple, plus de trois mois), ou répété, ou susceptible d'être étendu dans un futur proche[95].
2. **Priorité 2** : le risque que les déplacés partent pour rejoindre des sites ou des camps n'est pas immédiat, mais l'accueil a eu un impact avéré sur la vulnérabilité d'ensemble des communautés d'accueil. Ceci peut inclure des zones où une grande proportion de familles accueille des déplacés ou que l'accueil se fait à long terme, ou de façon répétée, ou est susceptible de s'étendre à une population plus vaste.

Pour le premier groupe prioritaire, une action immédiate est nécessaire. En même temps, une perspective à plus long terme doit être envisagée, puisque ces problèmes, par définition, ne vont pas disparaître rapidement : une double approche est nécessaire. Assurer que les familles d'accueil de ce groupe reçoivent un soutien rapide peut exiger entre autres l'ajustement des critères de ciblage du PAM et du RRM. Pour ce groupe, une intervention au niveau du ménage est essentielle. Le deuxième groupe devrait recevoir une priorité moins criante lorsque les ressources sont limitées. Là où la durée de l'accueil actuelle ou prévue est longue, les réactions devraient consister le plus possible en des interventions pour augmenter les capacités de subsistance des familles, plutôt que de leur distribuer des denrées ou des biens non-alimentaires. Ceci aidera à assurer en même temps leur propre sécurité alimentaire (et l'accès à l'éducation et à des soins médicaux, payants) et la sécurité alimentaire des déplacés qu'ils accueillent.

Graphique 1 : Cadre de priorisation pour les interventions en faveur des communautés d'accueil



Réponses programmatiques possibles : principes généraux

Les propositions suivantes sont des principes généraux proposés pour renforcer les interventions en situation de « déplacement forcé dans les communautés », afin de répondre aux besoins des déplacés dans des familles d'accueil, des familles d'accueil elles-mêmes et des communautés d'accueil dans leur ensemble.

Construire sur des forces et des capacités

Construire sur base des forces et des capacités des personnes affectées, en reconnaissant le fait que les économies locales continuent à fonctionner durant les conflits, et comprendre l'accueil comme étant un mécanisme de survie extraordinaire et un acte de solidarité. Les évaluations des besoins devraient commencer par demander ce que les gens font pour eux-mêmes. Ceci pourrait impliquer d'inclure des questions sur les moyens de subsistance dans les évaluations menées pour d'autres secteurs (santé, éducation, etc.).

Appuyer les décisions programme par une analyse approfondie

Il faut élargir les évaluations des besoins normales pour permettre de fournir d'autres réponses que celles qui sont habituellement proposées. Les évaluations devraient donner au moins une compréhension de base des dynamiques du pouvoir locales et les moyens dont une intervention externe pourrait s'y adapter. Ceci comprendrait en particulier des dynamiques de genre, qui peuvent passer inaperçues si elles ne sont pas examinées avec attention, ainsi que des risques d'exploitation ou d'abus au sein des familles d'accueil. Les décisions sur le type d'intervention devraient toujours tenir compte des circonstances spécifiques sur le terrain, y compris les conditions de sécurité et de protection.

Proposer des solutions de façon intégrée

L'aide humanitaire tend à être fournie par secteur. Une approche basée sur les moyens de subsistance peut aider à promouvoir des interventions coordonnées en mettant l'accent sur les facteurs qui permettent aux individus d'accéder à la sécurité alimentaire et de revenu ; mais ceci requiert des approches intégrées, à la fois au sein des organisations et entre elles. Les agences devraient s'efforcer de coordonner leurs stratégies et d'échanger des idées de programmation, au sein des structures de coordination existantes, comme les CPIA ou les forums à d'autres niveaux opérationnels (Beni, Butembo, etc.). Cette intégration devrait s'opérer avec les agences d'aide au développement autant qu'avec les organisations humanitaires ou à mandats multiples.

Avoir recours aux connaissances locales

S'appuyer sur les connaissances et les savoirs d'organisations locales, depuis l'évaluation des besoins jusqu'à la mise en œuvre, en passant pas la phase de conception. Ces acteurs ont souvent une meilleure compréhension des dynamiques des économies locales et des familles d'accueil. Ceci peut aider à répondre aux besoins de manière plus pertinente. À court terme, les organisations internationales pourraient organiser un atelier avec des groupes locaux pour mieux comprendre les dynamiques des économies locales et les moyens d'assister les familles d'accueil.

Communiquer les raisons et les processus d'intervention

Communiquer clairement aux communautés recevant de l'aide sous forme de services (eau, santé, éducation) que cette aide est fournie entre autres grâce à leur statut de communautés d'accueil pour les déplacés. Lorsqu'on cible au niveau du ménage, y compris pour les familles d'accueil, il convient de procéder à des exercices de sensibilisation des communautés afin de s'assurer que les critères du ciblage, les normes applicables, et autant que possible les périodes et les processus d'intervention soient bien compris. Ces pratiques peuvent promouvoir un sentiment de solidarité et réduire les tensions.

Distinguer entre les effets de l'hébergement et l'insécurité

Certaines des idées présentées ci-dessous visent à aider les gens à s'en sortir dans un contexte d'insécurité qui peut les mener à une pauvreté plus importante. Les familles d'accueil pour lesquelles les vols et les « taxes » sont les principales menaces, peuvent avoir besoin d'interventions qui considèrent la question des dynamiques de sécurité avec plus d'attention, alors que ceux qui se sentent moins menacés peuvent bénéficier d'aides visant plutôt les moyens de subsistance (renouvellement des biens, par exemple). De mauvaises conditions de sécurité peuvent évidemment toucher de la même façon les familles d'accueil et ceux qui n'accueillent pas de déplacés, donc il est important d'expliquer quel groupe bénéficiera d'aide, et pourquoi.

Encadré 4 : Que fait Oxfam pour les communautés d'accueil en RDC ?

Oxfam GB, le plus grand affilié d'Oxfam en RDC, mène des interventions de santé publique qui ciblent systématiquement les personnes déplacées ainsi que les communautés d'accueil. Dans le territoire de Beni au Nord-Kivu, par exemple, Oxfam GB construit des systèmes hydrauliques et réhabilite des sources d'eau dans différentes communautés d'accueil, opérations conçues de manière à ce que les besoins de la population toute entière soient assurés, et à fournir des infrastructures durables, qui pourront servir également pour le futur. Près de Goma, Oxfam GB ne se limite pas à fournir de l'eau potable aux déplacés des différents camps, mais travaille également avec une association partenaire locale pour reconstruire des systèmes d'accumulation d'eau juste en dehors des camps, afin que la communauté environnante puisse en bénéficier à long terme. Ce rapport représente le premier pas pour Oxfam GB, avec la communauté humanitaire, pour envisager des solutions plus larges et plus ciblées pour aider les familles d'accueil en RDC, y compris des interventions pour les moyens de subsistance.

Réponses programmatiques possibles

Un « menu d'options » est proposé ci-dessous à l'intention des ONG, des Nations Unies et des bailleurs de fonds, selon leurs mandats et leurs zones d'intervention, pour des interventions crédibles à considérer en vue d'améliorer l'aide aux déplacés dans les familles d'accueil, et aux familles et communautés d'accueil. Cette liste est centrée sur les interventions concernant les moyens de subsistance, puisque c'est là que les besoins sont les plus grands et le moins biens compris. [96] Elle est basée sur des programmes existants en RDC, sur des suggestions faites par des personnes interrogées, et sur un passage en revue de la littérature sur le sujet.

La plupart de ces interventions n'ont pas encore été testées dans l'Est de la RDC, et certainement pas à grande échelle. Pour les réaliser, des ONG individuelles, les Nations Unies et des bailleurs de fonds devraient entreprendre plus de planification concertée (voir les recommandations ci-dessous). Imaginer des options de programme nouvelles et faisables

pour les familles d'accueil et pour les déplacés qu'ils recueillent demandera une certaine créativité et une volonté d'expérimentation. Les programmes-pilote avec une composante de recherche et apprentissage, pourraient être utiles. De bonnes évaluations des besoins, basées sur des circonstances particulières dans chaque région, seront essentielles. La situation actuelle en RDC présente une opportunité remarquable pour mettre en œuvre des approches innovatrices qui pourraient être récupérées dans d'autres contextes similaires.

Transferts d'argent ou bons

Les transferts d'argent inconditionnels sont souvent le moyen le plus efficace et le plus direct pour répondre aux besoins et pour atteindre des objectifs clairs[97]. Cette méthode permet de maintenir de l'argent en circulation dans les marchés locaux et peut revenir moins cher que de distribuer les articles en tant que tels. La flexibilité de l'argent permet qu'il soit utilisé dans des zones où certains ménages ont des difficultés à se procurer de la nourriture et où d'autres ménages ont des problèmes économiques différents. Les aides sous forme d'argent n'ont pas encore été essayés pour répondre au déplacement forcé en RDC, mais elles ont parfois été efficaces ailleurs. Depuis 1999, la Direction du Développement et de la Coopération du gouvernement suisse a fourni des transferts d'argent (pour l'aide d'urgence, des abris temporaires et des abris permanents) – via les gouvernements nationaux, les Nations Unies ou les ONG – à environ 57 000 familles accueillant des réfugiés ou des déplacés en Macédoine, en Ingouchie (Fédération russe) en Indonésie, par exemple[98]. En RDC, l'UNICEF, NRC et CRS ont récemment fait l'expérience de foires aux semences et de bons comme alternatives à la distribution de biens non-alimentaires pour les retournés au Nord-Kivu[99]. Lorsque les modalités, les risques, et les avantages seront mieux cernés, cette approche pourra être tentée dans des régions moins sûres. Cela aurait l'avantage de donner aux déplacés et aux familles d'accueil des moyens directs pour payer pour les biens et services – comme la nourriture, les intrants agricoles, les frais scolaires et les soins de santé – qu'ils estiment les plus importants. Des bons pourraient aussi être utilisés pour permettre aux déplacés et aux familles d'accueil de payer l'éducation et les soins de santé de base (là où ceux-ci sont payants), y compris de payer les professeurs. Une série de ressources pratiques d'orientation sont disponibles en ligne[100].

« Cash for work » ou « food for work »

Le manque d'opportunités pour gagner de l'argent est un problème majeur pour de nombreuses personnes, y compris les communautés d'accueil. Certains programmes qui prévoient un salaire sous forme d'argent pour un travail fourni (« cash for work ») ont été mis en place dans le Kivu[101], mais ils ont été dépassés en nombre par les programmes qui prévoient un salaire sous forme de nourriture (« food for work »). Une étude menée en 2004 a tiré la conclusion que les programmes de « nourriture contre travail » étaient rarement une réponse adéquate à l'insécurité alimentaire dans la région des Grands Lacs[102]. Distribuer de la nourriture est beaucoup mois efficace et beaucoup plus coûteux que de distribuer de l'argent, et n'est pas approprié là où les produits alimentaires sont abondants (comme c'est souvent le cas à l'Est de la RDC). Une exception pourrait être le cas où les conditions de sécurité font de la nourriture un bien moins dangereux que l'argent liquide. Le fait de donner de l'argent plutôt que des vivres en guise de salaire a l'avantage de permettre aux gens de choisir comment et où dépenser leur argent, et sert également à canaliser à nouveau les investissements vers la communauté à travers des projets d'infrastructures, par exemple. La construction de routes, la plantation d'arbres, et l'enseignement sont des options possibles du « cash for work ». Cependant, cette approche suppose une main-d'œuvre excédentaire au niveau des ménages et un faible risque d'inflation[103]. Elle doit aussi être accompagnée

d'efforts qui ciblent plus directement les groupes vulnérables qui n'ont pas la possibilité de travailler, telles les personnes âgées ou malades.

« Amener le marché aux producteurs »

Pour aider les agriculteurs à profiter de prix plus élevés pour les produits alimentaires, et pour augmenter leurs chances d'accès au marché, des associations locales pourraient être financées pour faire du porte-à-porte afin d'acheter des vivres aux agriculteurs à des prix équitables. Ceci pourrait aider les paysans à surmonter les problèmes d'accès au marché dûs au mauvais état des routes, aux « taxes » et aux vols et agressions fréquents. D'autres moyens pour améliorer l'accès aux marchés pourraient comprendre un appui aux transports et à la communication entre vendeurs, des services d'informations sur les prix pour les agriculteurs et des mesures pour éviter une taxation excessive.

Activités génératrices de revenus

Ces activités pourraient cibler des groupes vulnérables, y compris les familles d'accueil, et pourraient inclure la fabrication et la vente de savon, de tapis ou de foyers améliorés[104]. Une analyse du marché est indispensable en vue d'éviter des distorsions et de s'assurer qu'il y a assez de demande pour les produits et les services proposés[105].

Distribution de semences améliorées

Une autre intervention à laquelle on a recours de manière croissante dans des contextes de développement est la distribution aux agriculteurs appauvris de semences à rendement élevé ou résistantes aux maladies. Ceci pourrait être particulièrement avantageux pour des paysans vivant dans des communautés ayant un accès limité aux terres suite à une augmentation de la population, ou suite à la présence de groupes armés.

Micro-crédits d'urgence et caisses d'assurance

Le micro-crédit est un outil en expansion rapide pour aider les personnes à sortir de la pauvreté en leur faisant de petits prêts qui sont remboursés à échéances régulières et à des taux d'intérêts très bas. D'autres régions de la RDC commencent à avoir recours aux micro-crédits, et il y a lieu de remettre en question la présomption tacite que de telles interventions ne seraient pas possibles dans des conditions sécuritaires difficiles. Des associations locales pourraient être appuyées pour faire de petits prêts pour les intrants agricoles, les frais scolaires ou des frais médicaux inattendus, par exemple. Ces interventions devraient être conçues pour venir en aide aux plus vulnérables, ou alors elles doivent être accompagnées d'autres mesures visant directement ces groupes. Le cas a été signalé d'une caisse d'assurance médicale qui aurait été créée et maintenu par les habitants d'une ville en y versant de petits montants quand ils avaient un peu plus d'argent ; de tels exemples pourraient être étudiés pour une éventuelle réplication ailleurs. De telles caisses d'épargne à un niveau très local pourraient constituer une réserve lorsque la population doit faire face à un choc, comme lorsqu'il s'agit d'accueillir des déplacés. Des risques de corruption ou de vol par des groupes armés pourraient être gérés grâce à l'appui d'organisations extérieures, le contrôle et l'encadrement attentif dès le début, et le transfert, au départ, de petites sommes d'argent.

Besoins d'abri

Comme le suggère l'étude mandatée par CARE, les interventions suivantes pourraient aider les hôtes à long terme à mieux s'en sortir : leur fournir des matériaux afin qu'ils puissent créer des murs provisoires dans les maisons ; construire des espaces de cuisine plus spacieux ou des chambres supplémentaires ; et fournir des captages d'eau aux ménages. Une alternative serait de faire des transferts d'argent liquide ou de pour leur permettre de prendre eux-mêmes en charge de tels aménagements (voir supra).

8 Conclusions et recommandations

Cette section présente les conclusions générales de l'étude, suivies de recommandations relatives aux politiques à mettre en oeuvre par les acteurs humanitaires en République Démocratique du Congo pour mieux répondre au problème du déplacement forcé à travers une assistance renforcée aux familles d'accueil.

Conclusions

Si la communauté humanitaire internationale veut continuer à s'appuyer sur les familles d'accueil, en tant que mécanisme de réponse *de facto*, elle va devoir leur fournir le soutien dont elles ont besoin. Il est impossible de renforcer les capacités et les mécanismes de survie sans que leur fonctionnement ne soit compris. Le présent rapport de recherche, ainsi que d'autres études, représentent un premier pas vers l'approfondissement de cette compréhension. Ceux qui sont responsables de l'orientation globale des interventions se doivent maintenant de focaliser leur attention sur ce qui peut être fait au niveau programmatique pour fournir une aide suffisante et appropriée pour répondre aux besoins urgents des populations.

L'augmentation du nombre de sites spontanés au Nord-Kivu[106] indique que les familles d'accueil arrivent aux limites de leurs capacités. Malgré la préférence des déplacés à vivre dans des familles d'accueil pour des raisons de sécurité, de bien-être émotionnel et de relations communautaires, ces personnes dans le besoin sont trop souvent contraintes de choisir entre vivre dans une famille d'accueil débordée et s'installer dans un camp, où au moins ils sont susceptibles de recevoir une assistance de base. Bien que ce soit parfois plus difficile, il est nécessaire de fournir une meilleure assistance au niveau du ménage aux déplacés en famille d'accueil et aux familles d'accueil elles-mêmes. Agir de la sorte permettrait non seulement à certains de ne pas devoir s'installer dans des camps, mais aiderait aussi à modifier la perception selon laquelle « camp égale aide » et réduirait ainsi la nécessité de se tourner vers un camp. Les principes de base à retenir sont que les gens devraient se sentir libres d'aller là où ils se sentent en sécurité, et que l'aide devrait être octroyée de façon à soutenir les moyens de subsistance et à maintenir les familles unies.

Il peut paraître surprenant que ces questions ne soient abordées que maintenant. Les agences humanitaires interviennent en faveur des déplacés dans l'Est du Congo depuis le milieu des années 90, et la grande majorité de ceux-ci ont abouti dans des familles d'accueil.[107] Mais il a fallu le récent afflux en direction des camps pour susciter une réflexion sérieuse sur la meilleure façon de venir en aide à ces groupes. Heureusement, l'engagement des acteurs à s'attaquer à ces questions n'a jamais été aussi important en RDC qu'il l'est aujourd'hui. Des expériences innovatrices en RDC pourraient encourager des efforts similaires dans d'autres situations où un grand nombre de déplacés internes vivent en dehors des camps.

Recommandations

Les recommandations suivantes sont proposées à ceux qui ont la responsabilité de diriger l'action humanitaire dans son ensemble en RDC, notamment les bailleurs de fonds, le Coordinateur Humanitaire, OCHA, les principales agences humanitaires des Nations Unies et les ONG internationales.

1 Elaborer, convenir et mettre en œuvre une stratégie d'assistance aux communautés d'accueil

La communauté humanitaire en RDC devrait accorder une priorité urgente à l'élaboration d'une stratégie d'assistance plus efficace aux communautés d'accueil, et en particulier aux familles d'accueil au niveau du ménage[108] (voir le canevas de priorisation des communautés proposé au Chapitre 7). Cette stratégie devrait être élaborée en concertation avec les acteurs du niveau provincial et avec les clusters, et incorporée dans le Plan d'Action Humanitaire 2009. Les plans de contingence devraient également comprendre des détails spécifiques sur la manière dont l'aide sera fournie aux familles d'accueil dans le cas de nouvelles vagues importantes de déplacés. La stratégie devrait envisager les risques potentiels et des approches pour les minimiser.

Cette stratégie devrait répondre à des lacunes à trois niveaux : l'expertise, les capacités de mise en œuvre et le financement. Chacun de ces éléments doit être en place pour réussir.

1. **Expertise :** Il serait avantageux que le HCR développe une expertise supplémentaire sur l'aide aux familles d'accueil, tant au niveau de la RDC qu'au niveau mondial, pour compléter son rôle actuel dans la coordination et la gestion des camps (CCCM). Les agences humanitaires œuvrant en RDC devraient envisager d'élaborer des programmes d'assistance aux familles d'accueil, idéalement avec une composante de recherche pour promouvoir un apprentissage partagé.
2. **Capacités de mise en oeuvre :** Les agences appropriées des Nations Unies (en particulier le HCR, l'UNICEF et le PAM) et les ONG internationales devraient donner priorité à l'aide aux familles d'accueil dans leurs stratégies d'intervention. L'élaboration du Plan d'Action Humanitaire serait une bonne occasion pour s'y engager. Les ONG internationales ayant une expertise en appui d'urgence aux moyens de subsistance devraient envisager de mettre en place des programmes d'aide aux familles d'accueil.
3. **Financement :** L'orientation et l'appui des bailleurs de fonds seront nécessaires pour que cette stratégie réussisse à l'échelle nécessaire. Le Pooled Fund[109] et le Fonds Central d'Intervention d'Urgence (Central Emergency Response Fund – CERF) pourraient également choisir de donner priorité aux familles d'accueil ; cela sera beaucoup plus facile à réaliser si c'est déjà prévu dans le Plan d'Action Humanitaire. Certains types de programmes en faveur des communautés d'accueil peuvent nécessiter des modalités de financement adaptées de la part de donateurs, par exemple une meilleure coordination des fonds prévus pour l'aide d'urgence et l'aide au développement. Il peut y avoir un besoin de financement pour le soutien de partenariats à plus long terme (plus de 12 mois) entre des organisations internationales et locales. Au niveau mondial, les bailleurs de fonds devraient fournir des financements au HCR de manière à lui permettre de venir en aide à différents types de populations déplacées en fonction des besoins, et non pas en fonction des catégories (« réfugié » ou « déplacé »).

2 Améliorer le suivi des flux de population

La communauté humanitaire, en particulier OCHA et/ou le HCR, devrait s'investir dans le renforcement des mécanismes (y compris certains qui existent déjà, comme les Commissions de Mouvements de Population) pour faire un suivi des statistiques de base concernant la durée et la fréquence des déplacements forcés. Il faut améliorer la coordination et unifier la collecte de données pour éviter les doublons et pour empêcher une concentration des actions dans les zones géographiques les mieux couvertes par la récolte d'informations. Les chiffres obtenus devraient systématiquement attirer l'attention sur des données non vérifiées ou autrement peu fiables. Des missions de vérification devraient être menées dans des zones

ayant un grand nombre de déplacés « non-vérifiés ». Des moyens plus simples peuvent être mis en œuvre pour récolter les statistiques, par exemple en désignant une agence comme point focal pour certaines zones reculées ou en utilisant des techniques d'échantillonnage rapide. On peut également tirer des leçons d'autres contextes de déplacement forcé, comme au Darfour ou en Somalie, où la récolte de données est plus cohérente, malgré les difficultés d'accès. Les agences devraient adopter un formulaire d'enregistrement commun qui prévoie la désagrégation des données de base et des renseignements sur les familles d'accueil[110]. Des vérifications régulières quant à la « saturation » des communautés d'accueil devraient être menées, et ces informations devraient servir à renforcer les systèmes d'alerte précoce et les plans de contingence existants pour permettre aux organisations de répondre en temps utile. Surtout, il faut que les efforts pour améliorer le suivi du « profil » des populations implique qu'on demande aux gens ce qu'ils veulent, en termes de refuge et d'aide.

3 Clarifier les critères et processus de création de camps

Les acteurs humanitaires devraient discuter et clarifier les critères de fond pour pouvoir décider quand il faut établir de nouveaux camps, transférer des personnes déplacées ou transformer un site spontané en camp CCCM officiel. Les avantages potentiels d'un camp officiel doivent être pesés en tenant compte des effets non désirés potentiels et de la faisabilité des alternatives possibles (notamment l'aide d'urgence aux familles d'accueil). Les équipes de terrain ont un regard direct sur les risques et dynamiques, et l'élaboration de critères écrits devrait faire appel à leurs connaissances : voir au chapitre 5 une description des éléments à prendre en compte lors de l'élaboration des critères. À plus long terme, le HCR et d'autres devraient développer une capacité institutionnelle à prendre ce genre de décisions.

Ce qui suit est un résumé des à prendre en compte lors de l'élaboration de critères et du développement du savoir institutionnel à ce sujet.

1. **Préserver le choix de l'accueil :** La communauté d'accueil a-t-elle atteint un point de saturation en termes de pourcentage de familles d'accueil ? L'aide d'urgence aux familles d'accueil ou à d'autres formes d'accueil en communauté a-t-elle été élargie ? Y a-t-il un risque de déséquilibre entre les camps et les communautés environnantes en termes de la qualité et de la quantité de l'aide fournie ? Comment la présence d'un camp influencera-t-elle les choix d'autres déplacés ?

2. **Assurer la protection et réduire les sources de conflit :** Quels seraient les risques pour la sécurité des résidents des camps, comparés aux risques associés à d'autres approches, telle une aide renforcée aux familles d'accueil ? Le fait de mettre en place un camp pourrait-il provoquer des tensions communautaires ou aggraver les conflits ?

3. **Gérer le rôle des autorités locales :** Les dynamiques du pouvoir local exercent-elles une pression illégitime en faveur de la création de camps ? Quel exemple donnera le camp aux autorités locales qui cherchent à remplir leurs obligations ?

4. **S'assurer que les normes n'empêchent pas l'action :** L'incapacité de fournir une aide de haute qualité dans un camp ou dans un site empêche-t-elle la mise en œuvre d'une aide de base ?

4 Renforcer les efforts pour réduire les coûts des services sociaux

Les personnes vivant dans des communautés d'accueil s'accordent pour dire qu'elles ont des difficultés à payer les frais de scolarité primaire et les soins médicaux. L'accueil de déplacés peut augmenter ces difficultés en imposant aux ménages de dépenser plus pour la nourriture, ce qui réduit le montant disponible pour payer ces services. Des interventions restent nécessaires – au niveau tant opérationnel que politique (en encourageant une action

de la part du gouvernement, par exemple) – pour s'assurer que les services de base en matière de soins médicaux ou d'éducation soient fournis gratuitement, tant aux déplacés qu'aux communautés d'accueil ; ou, là où ces services sont déjà gratuits en principe, s'assurer que des frais ne sont pas réclamés dans la pratique. Un moyen possible serait de fournir des bons à échanger contre de tels services. Les organisations humanitaires et d'aide au développement ainsi que les bailleurs de fonds devraient renforcer les liens entre eux afin que les efforts fournis actuellement dans la sphère du développement pour réduire les frais des services de base – notamment à travers la stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement lui-même[111] – puissent être accélérés dans les zones où le besoin est pressant, comme dans les communautés d'accueil.

Références

Aeschlimann, A. (2005) 'Protection of IDPs: An ICRC view', *Forced Migration Review*, supplément, octobre.

Bailey, S. et S. Walsh (2007) 'The use of cash in emergency and post-emergency non-food item programs – a case study from the Democratic Republic of the Congo', *Journal of Humanitarian Assistance*, 31 mai.

Birkeland, N., E. Vermeulen, et T. Vagli (dir.) (2004) *Camp Management Toolkit*, Camp Management Project.

Black, R. (1998) 'Putting refugees in camps', *Forced Migration Review 2*, pp. 4–7.

Black, R. (1998) 'Refugee camps not really reconsidered: a reply to Crisp and Jacobsen', *Forced Migration Review*, décembre, p.31.

Borton, J., M. Buchanan-Smith, et R. Otto (2005) 'Support to Internally Displaced Persons: Learning from Evaluations', Sida.

Bourgeois, C. et K. Diagne (2007) 'Real-time Evaluation of UNHCR's IDP Operation in the Democratic Republic of the Congo', Service évaluation du HCR et équipe-conseil en déplacement interne, septembre.

Brookings Institution et Université de Bern (2007) *When Displacement Ends: A Framework for Durable Solutions*, Project on Internal Displacement, juin.

Camp Co-ordination and Camp Management (CCCM) Cluster (2007) 'CCCM Best Practices,' CCCM Draft Document, 2 mai.

Camp Co-ordination and Camp Management (CCCM) Cluster (2007) 'CCCM Section for the Revised Needs Assessment Framework (NAF)'.

Camp Co-ordination and Camp Management (CCCM) Cluster (2007) 'Roles and Responsibilities Mapping: WASH and CCCM Clusters'.

Corsellis, T. et A. Vitale (2005) *Transitional Settlement: Displaced Populations*, Cambridge: University of Cambridge, Shelterproject, Oxfam GB.

Creti, P. and S.Jaspars (eds) (2006) *Cash Transfer Programming in Emergencies,* Oxford: Oxfam GB.

Crisp, J. (2006) *Forced Displacement in Africa: Dimensions, Difficulties and Policy Directions*, Research Paper No. 126, Conseiller spécial en politique et évaluation, HCR, juillet.

Crisp, J. et B. Harrell-Bond (2003) 'Is the UNHCR doing its job? Combining refugee relief with local development in Africa', interview par id21 media, juin.

Crisp, J. et K. Jacobsen (1998) 'Refugee camps reconsidered', *Forced Migration Review*, décembre, pp. 27–30.

Foaleng, M. and C. Olson (2008) 'Democratic Republic of the Congo: Break the Routine on Humanitarian Assistance', Washington, D.C.: Refugees International, 21 mai.

Gainsbury, S. (2003) 'Is the UNHCR doing its job? Combining refugee relief with local development in Africa,' id21 media, juin.

Harrell-Bond, B. (1998) 'Camps: literature review', *Forced Migration Review 2*, pp. 2–3.

Harvey, P. et J. Lind (2005) 'Dependency and Humanitarian Relief: A Critical Analysis', HPG Report 19, London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, juillet.

Harvey, P. (2007) 'Cash-based responses in Emergencies', HPG Report 24, London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, février.

Haver, K. (2008) 'Study on Food Security, Livelihoods and Relations among Host Families and IDPs in South Lubero, North Kivu, DRC', Oxford: Oxfam GB et CEPROSSAN, 28 mai.

Humanitarian Policy Group (2003) 'Humanitarian Issues in Ituri, Eastern DRC', HPG Briefing Note, London: Overseas Development Institute, juin.

Comité Permanent Inter-Agences (CPIA) (2007), 'Gender and camp coordination and camp management in emergencies', dans *IASC Gender Handbook*.

Centre de Suivi du Déplacement Interne et OCHA (2007) 'Guidance on Profiling Internally Displaced Persons', communiqué provisoire, Genève, novembre.

Jaspars, S. et D. Maxwell (2008) 'Livelihoods Programming in Conflict: A Review for Oxfam GB to Provide Guidance for Programme Managers', Oxfam GB, 14 février.

Jaspars, S., S. O'Callaghan, et E. Stites (2007) *Linking Livelihoods and Protection: A Preliminary Analysis Based on a Review of the Literature and Agency Practice*, HPG Working Paper, London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, décembre.

Jennings, E. (dir.) (2007) 'Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007', Norwegian Refugee Council and Internal Displacement Monitoring Centre, avril.

Levine, S. et C. Chastre (2004) 'Missing the Point: An Analysis of Food Security Interventions in the Great Lakes', Network Paper numéro 47, Londres: Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute, juillet.

McDowell, S. (2008) 'Internal Displacement in North Kivu: Hosting, Camps, and Coping Mechanisms', pour l'UNICEF en RDC et CARE RDC, 27 avril.

Neal, R. et S. Nyce (2007) 'Democratic Republic of the Congo: NGOs Ignoring Crisis in North Kivu,' Washington, D.C.: Refugees International, 18 juillet.

NGOs (2008) 'NGO Briefing Paper: Threats to Humanitarian Assistance in Darfur', 1er juillet.

Oxfam International (2007) 'OI Policy Compendium Note on Protecting Refugees, IDPs, and Asylum-seekers', Oxford: Oxfam International, novembre.

Reed, S., H. Weiss, et M. Mubagwa (2004) 'Evaluation of USAID's Humanitarian Response in the Democratic Republic of the Congo, 2000–2004', septembre.

Schmidt, A. (2003) 'Camps Versus Settlements', Forced Migration Online, guide de recherche, septembre.

Smith, M. (2004) *Warehousing Refugees: A Denial of Rights, a Waste of Humanity*, World Refugee Survey.

Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response (2004) *The Sphere Handbook: 2004 Revised Version*. Genève.

Sphere Project Office (2007) 'Humanitarian Reform and Sphere: Expectations of the Relationship between OCHA and Sphere', préparé en collaboration avec l'unité de soutien aux réformes humanitaires d'OCHA, janvier.

Stoddard, A., A. Harmer, K. Haver, D. Salomons, et V. Wheeler (2007) *Cluster Approach Evaluation*, Londres: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, novembre.

Telford, J., L. Gibbons, et K. Van Brabant (dir.) (1997) 'Counting and identification of beneficiary populations in emergency operations: registration and its alternatives', *Good Practice Review*, RRN, septembre.

Terry, F. (2002) *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell: Cornell University Press.

UNHCR en RDC (2007) 'Stratégie pour la Coordination et la Gestion des Camps et des Sites de Personnes Déplacées Internes dans le Nord Kivu', version 1, 24 septembre.

UNHCR en RDC (2007, 2008) factsheets, camps autour de Goma.

UNHCR en RDC (2008) 'Stratégie pour la Coordination et la Gestion des Camps et des Sites de Personnes Déplacées Internes pour le territoire de Rutshuru et de Masisi au Nord Kivu', draft, 8 janvier.

UNHCR en RDC (2008), 'Profile IDP', sites autour de Rutshuru, Nord-Kivu, janvier.

Nations Unies (1998)'Principes Directeurs relatifs aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays'.

Nations Unies (2008) 'DRC Pooled Fund: Annual Report', Kinshasa, mars.

Nations Unies (2008) 'Note présentée par le Représentant du Secrétaire Général sur les Droits de l'homme des Personnes Deplacées dans leurs propre pays', Walter Kälin, Conclusions préliminaires suite à la mission effectuée en République Démocratique du Congo, février.

OCHA en RDC (2008), 'Population Movements in Eastern DRC, January–March 2008', OCHA: Kinshasa, mai.

Vlassenroot, K. (2005) 'Households Land Use Strategies in a Protracted Crisis Context: Land Tenure, Conflict and Food Security in Eastern DRC', Conflict Research Group, Université de Gand.

Vlassenroot, K., S. Ntububa, et T. Raeymaekers (2007) *Food Security Responses to the Protracted Crisis Context of the Democratic Republic of the Congo*, Conflict Research Group, Université de Gand, 2007.

PAM (2004) 'Information Note on WFP Assistance to Internally Displaced Persons in the Democratic Republic of the Congo', Rome, 15 janvier.

Wirt, N. (2007) 'Synthèse Générale sur les Besoins en Sécurité Alimentaire au Niveau des Sites de Projets Oxfam GB', août.

Zapatero, E. (2006) 'Evaluation des sources de revenues et sécurité alimentaire dans la province du Nord-Kivu et dans le district d'Ituri (République Démocratique du Congo)', Oxfam GB, septembre.

Notes

[1] S.McDowell (2008) “Internal Displacement in North Kivu : Hosting, Camps, and Coping Mechanisms”, préparé pour l'UNICEF en DRC et CARE DRC, 27 avril, p.7.

[2]Le troisième pilier de la stratégie gouvernementale de réduction de la pauvreté « améliore l'accès aux services sociaux et réduit la vulnérabilité». Voir Gouvernement de la République Démocratique du Congo (2006) ‘Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté’, juillet.

[3] K. Haver (2008) ‘Etude sur la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance et les relations entre familles d’accueil et personnes déplacées au Sud Lubero, Nord Kivu, République Démocratique du Congo’, Oxfam GB et CEPROSSAN, 28 mai. Un résumé des observations est disponible au bureau d'Oxfam GB en RDC en contactant khaver@oxfam.org.uk ou Ellie Kemp à l'adresse ekemp@oxfam.org.uk.

[4] S.McDowell, op. cit.

[5] Ibid. p. 6.

[6] Ibid. pp. 69 and 32.

[7] En raison de l'existence de nombreux déplacés « non-vérifiés ». Voir le texte suivant cette note.

[8] Notez, cependant, que les chiffres dans la catégorie « moins de trois mois » dans certaines parties du Nord-Kivu pourraient être sous-estimés.

[9] OCHA en RDC (2008), ‘Population movements in eastern DRC, janvier-mars 2008’, OCHA: Kinshasa, mai, p.11.

[10] La difficulté de tomber d'accord sur une évaluation même basique de la situation a été notée par le Coordinateur Humanitaire après une visite à Goma et Minova en avril 2008, alors que les positions de la MONUC et des acteurs humanitaires divergeaient, ces derniers déplorant la déterioration de la situation.

[11] La Commission des Mouvements de Population opère actuellement dans le provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu, et des districts de l'Ituri en Province Orientale. Contrairement aux autres crises humanitaires où il joue ce rôle de façon croissante, le HCR en RDC n'est pas impliqué dans le suivi des fluxs de déplacés, mais seulement du comptage dans les camps.

[12] Parce que les chiffres sont cumulatifs depuis 2004, le double comptage est probable ; par exemple, une personne ayant été déplacée trois fois en trois ans peut être comptabilisée comme s'il s'agissait de trois personnes distinctes. Inversement, certaines populations peuvent manquer au comptage.

[13] D'une certaine façon, ce fossé reflète des défis plus larges dans la gestion de l'information auxquels sont confrontés les acteurs humanitaires en RDC. Par exemple, la première étape d'un plan de suivi du Plan d'Action Humanitaire 2008 a été qualifié « d'échec total » par OCHA, en raison de problèmes liés à la collecte d'information auprès de leaders et membres des clusters.

[14] En s'intéressant aux chiffres non vérifiés, certains se sont demandés s'il n'existait pas un besoin de mieux déterminer « quand le déplacement prend fin ». Un « cadre pour des solutions durables » a récemment été élaboré au niveau mondial pour aider à clarifier le moment où un déplacés n'en est plus un. Les critères ambitieux avancés par ce cadre ne font en fait que révéler à quel point les réponses apportées au problème des déplacés ne sont pas idéales en RDC. Voir

Brookings Institution–Université de Bern (2007) 'When Displacement Ends: A Framework for Durable Solutions,' Project on Internal Displacement, juin.

[15] Ceci est dû au lien qui rattache le RRM à l'UNICEF, qui se focalise sur ces secteurs.

[16] ONU (2008) « Note présentée par le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leurs propre pays », W. Kälin, Conclusions préliminaires suite à la mission effectuée en République Démocratique du Congo, février, p. 6.

[17] OCHA en RDC (2008) « Population Movements in Eastern DRC, janvier–mars 2008 », OCHA: Kinshasa, mai, p.6.

[18] Ibid. p.37.

[19] Extrait de K. Haver, op. cit. p.7.

[20] « Les mouvements incessants entre déplacements et retours ne facilitent pas la tâche des partenaires sur le terrain ». Voir OCHA en RDC (2008) 'Situation Report: North Kivu, 12 to 16 May'.

[21] HCR en DRC (2008) « Stratégie CCCM au Nord Kivu », présentation au HAG, Kinshasa, avril, p.10. Une façon d'expliquer les concepts de « groupe de travail » et de « CCCM light » pourrait être de dire que ce qui est nécessaire n'est pas un groupe CCCM en soi, mais un mécanisme ou ensemble de mesures plus larges pour déterminer les réponses appropriées au déplacement forcé dans des contextes changeants.

[22] A. Schmidt (2003) « Camps Versus Settlements », Forced Migration Online, guide de recherche, septembre.

[23] Les camps sont par exemple plus sûrs pour le personnel, en comparaison du travail dans des zones rurales reculées.

[24] J. Crisp (2006) 'Forced Displacement in Africa: Dimensions, Difficulties and Policy Directions,' Research Paper No. 126, New Issues in Refugee Research, HCR, juillet, p.12.

[25] J. Crisp, op. cit. p.18.

[26] J. Borton, M. Buchanan-Smith, et R. Otto (2005) 'Support to Internally Displaced Persons: Learning from Evaluations', Sida, p.11. Cette méta-evaluation des réponses apportées aux déplacés, menée en 2005, a noté ces différents points de vue avec surprise. Ces différences (et la surprise avec laquelle elles furent constatées) pourrait refléter une différence de perception entre le terrain et le siège. Les efforts pour s'intéresser aux déplacés ont pris la forme de rapports ou de cadres légaux ou quasi-légaux et de codes de conduite rédigés dans une perspective « droits de l'homme », pour laquelle une définition claire du groupe à risque est essentielle.

[27] Ibid. p.10.

[28] A. Aeschlimann (2005) 'Protection of IDPs: An ICRC View,' Forced Migration Review, supplément, octobre, p.25.

[29] Dans ce cas, le CICR s'inquiétait également du risque que la concentration de l'aide dans les camps ne constitue un facteur d'attraction ou ne freine les retours.

[30] ONG (2008) 'NGO Briefing Paper: Threats to Humanitarian Assistance in Darfur', 1er juin, p.1.

[31] A. Stoddard, A. Harmer, K. Haver, D. Salomons, et V. Wheeler (2007) Cluster Approach Evaluation, Londres : Humanitarian Policy Group, ODI, novembre, p.5 .

[32] En matière de protection, le HCR est chef de file du cluster au niveau mondial et également le chef de file sur le terrain en situation de conflit, alors que le HCR, le Bureau du Haut Commissaire aux Droits de l'Homme et l'UNICEF décident du leadership sur le terrain en cas de

catastrophe naturelle. Pour l'abri, la Fédération Internationale de la Croix-Rouge est le 'rassembleur' en situation de crise, et pour le CCCM, l'Organisation Internationale des Migrations prend le relais. Voir A. Stoddard et al. pp.vii et viii.

[33] A. Stoddard et al. op. cit. p.36.

[34] Avant 2006, l'assistance du HCR en faveur des déplacés en RDC n'était pas systématique et se limitait surtout à l'intégration des populations déplacées internes dans des interventions communautaires dans des zones de retour de réfugiés.

[35] A. Stoddard et al. op. cit. p.24.

[36] HCR (2007) 'UNHCR's Mid-Year Financial Report, 2007', septembre, Tableau 4.

[37] Interviews de membres du personnel du HCR en DRC, 2008.

[38] En avril 2008, le HCR a demandé à l'inter-cluster de Kinshasa de se pencher sur certaines questions liées aux interventions en faveur des déplacés. Une liste des questions précises à prendre en compte n'a jamais été établie, mais un agent PROCAP fut détaché en juillet 2008, chargé d'aider à affiner la stratégie d'aide aux déplacés, en ce compris l'assistance aux familles d'accueil.

[39] A. Stoddard et al. op. cit. p.26.

[40] Le concept récemment développé d'une « approche d'hébergement temporaire » propose un élargissement utile de la notion d'abri (précédemment comprise surtout en termes de distribution de tentes et de bâches) de façon à y inclure un soutien à toutes les options d'établissement choisies par les populations touchées, en ce compris les familles d'accueil, l'établissement autonome en zone rurale ou urbaine, les centres collectifs, les camps auto-établis, les camps planifiés et, pour des cas n'impliquant pas un départ forcé, l'abri sur site. Voir le Shelter Centre et en particulier T. Corsellis et A. Vitale (2005) Transitional Settlement: Displaced Populations, Cambridge: University of Cambridge, Shelterproject, Oxfam GB. Bien que le cluster abri d'urgence soit coprésidé par le HCR, l'agence n'avait que peu d'expértise dans ce domaine lors du lancement du cluster (voir Stoddard et al. op. cit. p.38). En RDC, le cluster abri est combiné avec celui des NFI pour ne former qu'un seul et même cluster avec comme chef de file l'UNICEF, ce qui se rajoute aux problèmes de coordination dans la prise de décisions.

[41] E. Jennings (dir.) (2008) 'Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007', NRC et IDMC, avril.

[42] HCR en RDC (2008) 'IDP profile' et NRC (2008) 'Protection Monitoring: Rapport d'enquête ménages Quartier Buzito / Cité de Kiwanja', 8-15 avril. L'étude du HCR s'est intéressée à deux camps dans le Rutshuru et a observé que 30 % vivaient en famille d'accueil mais que seulement 5 % de ceux-ci y avaient séjourné plus d'un mois. Ceci indique que le temps passé dans la famille d'accueil ne constitue pas nécessairement un facteur incitant les déplacés à quitter celle-ci.

[43] S. McDowell, op. cit. p.13.

[44] Ibid. p.6. Ces chiffres datent de mars 2008. Les bases de calcul pour cette estimation ne sont pas claires. Etant donné le problème du double comptage des déplacés, tel qu'expliqué dans le chapitre 2, il est possible que ces chiffres soient surestimés.

[45] Il y a lieu de croire que les combats des groupes armés motivés par une volonté de conquête de territoire ou par des objectifs stratégiques engendre un déplacement de plus long terme que ceux motivés par la recherche de vivres ou de matériels. Voir S. McDowell, op. cit. p.46.

[46] Ibid. pp.11-12.

[47] Ceci indique qu'un retour régulier sur le lieu d'origine pourrait aider à faciliter la relation d'accueil.

[48] Ibid. p.13 et p.26. Des résidents des camps formels, 28 % ont cité l'attente de l'aide comme la principale raison de leur choix, contre 9 % pour les sites spontanés. La principale raison mentionnée par ces deux groupes fut l'absence de famille ou d'amis dans la région, ceci indiquant que les deux groupes furent surtout confrontés au manque de familles d'accueil disponibles.

[49] Ibid. p.12.

[50] P. Harvey et J. Lind (2005) « Dependency and humanitarian relief: A critical analysis », HPG Report 19, Londres: Overseas Development Institute, juillet, p.3.

[51] Ibid. p.1.

[52] Dans un cas à Tchomia (Ituri), un petit nombre de déplacés ont décidé de rester dans un camp malgré l'amélioration de la sécurité dans leur village d'origine et le fait que de nombreux parmi eux étaient déjà retournés. Le propriétaire des terres faisait pression sur eux pour qu'ils s'en aillent. Les déplacés ont demandé une aide au retour sous forme de transport auprès des agences humanitaires ; mais cela était difficile à comprendre, de nombreux autres étant déjà rentrés sans assistance. Des enquêtes plus poussées par les agences ont révélé que leur réintégration dans leur communauté n'était pas assurée, en raison de tensions ethniques.

[53] Paul Harvey, correspondance avec l'auteur.

[54] OCHA en RDC (2008), op. cit. p.3.

[55] S. McDowell, op. cit. p.37.

[56] Cette technique aiderait à éviter les doublons, mais n'apporterait évidemment pas de solution aux autres pratiques évoquées.

[57] PAM (2004) « Information Note on WFP Assistance to Internally Displaced Persons in the Democratic Republic of the Congo », Rome, 15 janvier, p.10. Ce document résume les observations d'une équipe d'évaluation, mais ne constitue pas une évaluation complète.

[58] Voir, par exemple, F. Terry, Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action, Cornell University Press, 2002, pp.155-216.

[59] P. Harvey et al. op. cit. pp. 4-5.

[60] N. Birkeland, E. Vermeulen, et T.Vagli (eds.) (2004) Camp Management Toolkit, Camp Management Project. Par opposition, un document majeur sur l'établissement provisoire s'intéresse à une plus large variété d'options d'installation, comme les familles d'accueil, l'auto-installation rurale ou urbaine et les centres collectifs. Voir T. Corsellis et A. Vitale (2005) Transitional Settlement: Displaced Populations, Cambridge: University of Cambridge, Shelterproject, Oxfam GB.

[61] HCR en RDC (2007) 'Stratégie pour la Coordination et la Gestion des Camps et des Sites de Personnes Déplacées Internes dans le Nord Kivu', version 1, 24 septembre.

[62] Différentes agences, « Compte rendu de la réunion de coordination des activités humanitaires à Rutshuru », RDC, 27 mai 2008, p.1.

[63] Normes Sphère (2004), The Sphere Project, Genève.

[64] HCR en RDC (2008) « Stratégie CCCM au Nord Kivu », présentation au HAG, Kinshasa, avril, p.10.

[65] Certaines zones sont même catégorisées CCCM « light light ».

[66] Il est également souvent nécessaire d'adapter les normes dans la phase de première réponse, mais de telles adaptations sont déjà prises en compte par le Projet Sphère, qui autorise des standards plus bas dans les premières semaines ou mois. Voir Normes Sphere (2004) The Sphere Project, Genève.

[67] IRC (2008) 'Standards for IRC/RRM Interventions', RDC.

[68] Alliance des Forces Armées pour la libération du Congo (AFDL). Voir OCHA (2008), op. cit. p.1.

[69] S. McDowell, op. cit. p.13.

[70] HCR (2008) « UNHCR Condemns Attack on Displaced People in Eastern D.R. Congo », communiqué de presse, Genève, 5 juin.

[71] La RDC a récemment ratifié le Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées, adopté dans le cadre de la Conférence des Grands Lacs. Ce protocole requiert des Etats qu'ils intègrent les Principes directeurs à leurs systèmes judiciaires et qu'ils adoptent un cadre législatif pour les mettre en œuvre. Voir ONU (2008) op. cit. p.4.

[72] Cette observation provient d'une étude mandatée par CARE et concerne le Petit Nord du Nord-Kivu. Voir S. McDowell, op. cit. Dans une autre zone étudiée, le Sud Lubero au Nord-Kivu, aucun camp n'existe, et cette question n'a donc pas été posée.

[73] S. McDowell, op. cit. p.13.

[74] Ibid. p.22.

[75] Ibid. p.22.

[76] Ibid. p.14.

[77] Les études concernant le Sud Lubero et le Petit Nord sont cohérentes dans leurs observations selon lesquelles l'accès à la terre et le climat sont des facteurs, mais des facteurs moins importants que d'autres.

[78] Cela allait d'une moyenne de trois mois à Minova à sept mois à Kiwanja (Rutshuru) (S. McDowell, op. cit. p.22). Une autre étude à Kiwanja a confirmé ceci, montrant que la plupart des déplacés ont été hébergés pendant des périodes allant de trois à douze mois. Voir NRC (2008) op. cit. p.2.

[79] K. Haver, op. cit. p.7.

[80] Personnel NRC cité par S. McDowell, op. cit. p.21.

[81] S. McDowell, op. cit. p.6.

[82] K. Haver, op. cit. p.8.

[83] S. McDowell, op. cit. p.15.

[84] Ce qui suit est adapté de l'étude menée par Oxfam GB avec l'ONG CEPROSSAN, s'intéressant aux familles d'accueil et déplacés du Sud Lubero, Nord-Kivu. Voir K. Haver, op. cit. Une évaluation d'août 2007 d'Oxfam GB dans la même zone, axée sur la sécurité alimentaire, est arrivé à des conclusions similaires. Voir N. Wirt (2007) « Synthèse générale sur les besoins en sécurité alimentaire au niveau des sites de projets Oxfam GB », août.

[85] La nécessité de se déplacer sur de longues distances pourrait également refléter le manque de terres disponibles.

[86] K. Haver, op. cit. p.15, p.11.

[87] Ibid. pp.11-12.

[88] S. McDowell, op. cit. p.36.

[89] Interview avec un membre du personnel d'une ONG associée à l'éxécution du Mécanisme de réponse rapide et avec du personnel de l'ONU. Voir aussi S. McDowell, op. cit. p.38 : « commodities are not necessarily relevant to the long term displaced ».

[90] Voir, par exemple, D. Maxwell, P. Webb, J. Coates, J. Wirth (2008) « Rethinking Food Security in Humanitarian Response », travail présenté au Forum sécurité alimentaire, 16-18 avril, Rome, p.56.

[91] Voir, par exemple, S. Levine, et C. Chastre (2004) « Missing the Point: An Analysis of Food Security Interventions in the Great Lakes », Network Paper number 47, Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute, juillet, p.21.

[92] J. Macrae et A. Harmer (2004) « Beyond the Continuum: Aid Policy in Protracted Crises », HPG Report 18, Londres: Overseas Development Institute.

[93] Alors que cela serait la préférence des déplacés, et que cela s'est vu dans un passé récent.

[94] Au fur et à mesure que la proportion de ménages accueillant des déplacés augmente, il sera important de maintenir des interventions de soutien aux familles d'accueil, tout en acceptant qu'une intervention axée sur les sites deviendra probablement nécessaire. Si des camps sont mis en place, il est essentiel de maintenir un appui familles d'accueil.

[95] En raison, par exemple, de l'insécurité dans la région d'origine.

[96] Voir, par exemple, l'étude mandatée par CARE et le projet de stratégie d'assistance aux familles d'accueil au Nord-Kivu.

[97] En juin 2008, le PAM a annoncé un nouveau plan stratégique global mettant l'accent (entre autres) sur l'utilisation ciblée de transferts d'argent et de bons lorsque la nourriture est disponible localement mais pas accessible pour le plus démunis. Il s'agit là d'un développement majeur dont l'application devrait être étudiée en RDC. Voir IRIN (2008) « Global: WFP goes for a makeover », Johannesbourg, 18 juin.

[98] Voir Direction du Développement et de la Coopération (2008), « Information Platform on Cash Transfer Projects in Humanitarian Aid », http://www.sdc-cashprojects.ch/en/Home/Experiences/SDC_Cash_Transfer_Projects

[99] Voir S. Bailey et S. Walsh (2007) « The use of cash in emergency and post-emergency non-food item programs – a case study from the Democratic Republic of the Congo », Journal of Humanitarian Assistance, 31 mai.

[100] Voir Humanitarian Policy Group (2008) « Cash and Vouchers in Emergencies: a Resource Guide », http://www.odi.org.uk/HPG/cashresources.html. Voir aussi P. Creti et S. Jaspars (2006) Cash-Transfer Programming in Emergencies: A Practical Guide, Oxford: Oxfam GB, février.

[101] Par exemple, les projets de construction de routes développés par Agro-Action Allemande (AAA).

[102] S. Levine et C. Chastre op. cit. p.21.

[103] S. Levine et C. Chastre op. cit. pp.13-14.

[104] Co-ordination of Host Communities and Displaced, op. cit. pp.10-11.

[105] IRIN (2008) « DRC: Rise in Spontaneous Sites Worrying – Official », Nairobi, 28 mai.

[106] Une évaluation de la réponse humanitaire en RDC de 2000 à 2004 montre que ces questions sont pertinentes depuis de nombreuses années : « les programmes séparés pour les déplacés ont créé des inégalités et de là des relations tendues avec les communautés d'accueil, ce qui a

été exacerbé par un ciblage qui favorisait les déplacés des camps... par rapport à ceux se trouvant en famille d'accueil. » Voir S. Reed, H. Weiss, et M. Mubagwa (2004) « Evaluation of USAID's Humanitarian Response in the Democratic Republic of the Congo, 2000-2004 », septembre, pp.xi, xiii.

[107] Le Représentant spécial du Secrétaire Général pour les droits de l'homme des personnes déplacés a fait une recommandation similaire suite à une visite en février 2008, appelant les organisations humanitaires à augmenter leurs activités au sein des communautés d'accueil de déplacés. Voir ONU (2008) op. cit. p.6. Voir aussi la stratégie pour le Nord-Kivu, Coordination of Host Communities and Displaced (2008) « Assistance Strategy for Host Families and Communities », draft, 9 juin.

[108] Par exemple, un récent rapport démontre que des formations données par des ONG et qui portent le plus souvent sur de tels domaines que la savonnerie, la coiffure, la boulangerie, la pâtisserie ou la couture ont été dispensées à bien plus de personnes qu'il n'y avait de demande. Voir IRIN (2008) « Liberia: too many cooks », Monrovia, 20 mars.

[109] Le Pooled Fund est contrôlé par le Coordinateur Humanitaire en collaboration avec le Pooled Fund Board et soutenu par les comités à l'échelon provincial ainsi que par les chefs de file des clusters nationaux. Aussi bien le CERF que le Pooled Fund basent les décisions relatives au financement sur le Plan d'Action Humanitaire

[110] Conformément aux recommandations du projet de stratégie d'assistance aux familles d'accueil au Nord-Kivu, Co-ordination of Host Families and Displaced (2008), 'Assistance Strategy for Host Families and Communities', Draft, 9 June, p.5.

[111] Gouvernement de la République Démocratique du Congo (2006) « Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté », juillet.

© Oxfam International - septembre 2008

Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice: Oxfam Allemagne, Oxfam Amérique (USA), Oxfam Australie, Oxfam-en-Belgique, Oxfam Canada, Oxfam France - Agir ici, Oxfam Grande-Bretagne, Oxfam Hong Kong, Oxfam Irlande, Oxfam Novib (Pays-Bas), Oxfam Nouvelle-Zélande, Oxfam Québec, Intermón Oxfam (Espagne).

Veuillez contacter l'une de ces organisations pour plus d'informations ou visitez www.oxfam.org/fr

Cette publication est soumise au copyright mais peut être utilisée librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : publish@oxfam.org.uk

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter : advocacy@oxfaminternational.org.