

Déplacement répété dans l'est de la RDC

Fran Beytrison et Olivia Kalis

La grande majorité de ceux qui subissent un conflit considèrent le déplacement comme l'unique option pour tenter de trouver la sécurité. La fourniture d'une assistance de base dans les endroits vers lesquels ces personnes cherchent refuge rend ce processus un peu plus aisé, mais dans le conflit au Kivu l'absence de protection émanant de l'État a fait du déplacement multiple une caractéristique déterminante qui comporte des implications tant pour la réponse humanitaire que pour le développement.

Pour la plupart des dizaines de milliers de Congolais que la violence a déplacés depuis novembre 2012 ce n'était la première fois et probablement pas non plus de la dernière fois qu'ils devaient fuir leur lieu de résidence. Beaucoup d'entre eux se trouvaient déjà dans des camps de PDI ou hébergés par des parents, des amis et même des étrangers, et beaucoup parmi ceux qui jouaient le rôle de communautés d'accueil avaient eux aussi déjà eu l'occasion de devoir fuir leurs maisons à un moment ou à un autre.

Dans l'est de la RDC, la majorité des PDI que l'on estime à 2,6 millions vivent une situation de déplacement prolongé et multiple depuis de nombreuses années¹. Alors que certains d'entre eux étaient déjà déplacés dans la zone de Masisi au Nord Kivu depuis 1993, d'autres afflux massifs ont commencé à déborder suite au génocide rwandais en 1994 et à la première guerre du Congo en 1996. Aujourd'hui, pratiquement 20 ans après que les premières personnes eurent commencé à fuir le conflit dans les Kivus, le nombre des DPI continue d'augmenter à travers l'ensemble de l'est du pays. Et si l'incapacité de l'État à trouver ou imposer des solutions politiques pour répondre aux causes de l'insécurité se poursuit, les populations civiles vont continuer à subir des violences et des atteintes aux mains des bandes armées. Pendant ce temps, il est nécessaire de faire parvenir de l'assistance aux personnes déplacées en tenant compte de la manière dont un déplacement multiple pendant un conflit prolongé influe sur la résilience des individus et leur capacité à se protéger eux-mêmes ainsi que sur les vulnérabilités et les besoins particuliers qu'une telle situation provoque.

Résister face à une situation d'insécurité continue

Une évaluation réalisée par le Norwegian Refugee Council a montré que dans un endroit, pratiquement 65 % des répondants avaient été déplacés deux fois ou plus au cours des sept derniers mois, et que 37 % d'entre eux l'avaient été trois fois ou plus. D'autres données montrent que les familles déplacées peuvent elles-mêmes devenir hôtes ; une étude conjointe UNICEF/

CARE de 2008 a découvert des cas où, après avoir trouvé refuge dans des installations abandonnées, des PDI avaient subséquemment accueillis eux-mêmes d'autres PDI arrivés postérieurement.

Certains chefs de communauté ont exprimé leur préoccupation par rapport à la présence de PDI, soutenant qu'ils étaient la cause de l'insécurité alimentaire et de l'instabilité et qu'ils amenaient des armes dans la communauté. Alors qu'en RDC les PDI ont traditionnellement choisi de s'installer dans des communautés hôtes plutôt que dans des camps, les dernières années ont vu un glissement vers l'installation en camps, et ce, pour des raisons variées ; parmi lesquelles, purement et simplement, le manque d'endroits sûrs vers lesquels se réfugier à un moment où l'insécurité se généralisent et où, de facto, le contrôle des zones passe d'un acteur armé à un autre. Toutefois, il est possible que même les camps n'offrent pas la sécurité requise et deviennent des endroits qu'il faut fuir ; les combats de novembre 2012 ont vu un camp de plus de 50 000 personnes situé sur les abords de la ville de Goma se vider en l'espace de quelques heures lorsque les déplacés se sont enfuis en prévision d'attaques.

C'est l'absence de la sécurité la plus élémentaire dans les endroits de refuge qui fréquemment force les populations à se déplacer à nouveau. C'est un phénomène qui est apparent dans les déclarations des populations affectées elles-mêmes qui reconnaissent que la fuite est leur seule stratégie de protection viable même si elle n'offre pas une garantie absolue de sécurité. Parce que ce que la sécurité physique et que l'état de droit ne sont pas garantis par l'État, des tensions supplémentaires qui affaiblissent la cohésion sociale surgissent de l'instabilité généralisée alors que les communautés décident de recourir à des milices de défense locale qui sont habituellement formées en fonction des villages, et donc fréquemment aussi en fonction d'une appartenance ethnique.

Protéger et assister là où l'État ne le fait pas

Les zones de la RDC qui sont touchées par des déplacements multiples sont celles où ont coexisté

juillet 2013

pendant des années, d'une part une absence chronique d'institutions et de services de l'État, et d'autre part une situation de violence permanente causée par la profusion des différents acteurs. En conséquence, en RDC toute mesure de protection est irrésistiblement axée sur une protection physique apportée par les personnels chargés du maintien de la paix de la MONUSCO, ce qui tend à laisser peu de place à la réflexion relative à d'autres alternatives ou à des actions civiles complémentaires. Ceci est le reflet d'une réalité dans laquelle l'État est incapable de garantir cette protection, laissant également la nécessité de répondre aux besoins en termes d'assistance des PDI à des acteurs extérieurs. Il est très probable que cela ne changera pas pendant encore un certain temps. Dans de telles conditions, la manière dont l'aide est fournie par les acteurs humanitaires ne parvient pas à résoudre les causes de vulnérabilité des populations.

Le droit international des droits de l'homme fournit un cadre pour trouver d'emblée des solutions durables et met en lumière l'importance d'aborder les dynamiques de résistance à plus long terme tout en répondant aux 'pics' humanitaires dans les situations d'insécurité prolongées comme c'est le cas dans l'est de la RDC. C'est dans la capacité de l'État congolais à remplir ses obligations dans ce domaine que réside le problème. La RDC a ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) qui prévoit un cadre de droits de l'homme exhaustif et applicable aux situations de déplacement interne². Même si la RDC n'est pas signataire de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala³) récemment ratifiée, elle est bien signataire du Pacte des Grands Lacs et de son Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées, et à ce titre elle a l'obligation d'intégrer les principes directeurs figurant au protocole à sa législation nationale. L'objectif de cet instrument est de créer un cadre à l'intention tant des structures de l'État que des acteurs extérieurs afin, entre autres, qu'ils accordent un plus grand respect à ceux des principes qui sont juridiquement applicables au nom de l'État – ce qui dans ce cas particulier, signifierait et il s'agit d'un aspect crucial de promouvoir systématiquement l'état de droit dans les provinces de l'est. Il constitue également une base pour le développement d'une stratégie nationale potentielle relative aux PDI dont l'objectif serait de rassembler tous les acteurs pertinents – gouvernement, acteurs humanitaires et acteurs du développement.

Le cadre de travail de l'IASC sur des solutions durables à l'intention des PDI (IASC Framework for Durable Solutions for IDP⁴) fournit des conseils

techniques sur la manière de procéder à la mise en œuvre d'une telle stratégie, et au niveau politique, le Nouvel accord pour les États fragiles (New Deal for Fragile States⁵) met l'accent sur de nouveaux moyens pour soutenir des transitions initiées, menées et voulues par les pays concernés sur la base d'une vision unique, d'un plan unique, et d'un dialogue inclusif et participatif ayant pour objet de combler les divisions entre action humanitaire et développement. Toutefois une lacune persiste en matière d'orientation pratique – et aucun accord entre les acteurs pertinents n'est encore intervenu – concernant les moyens précis nécessaires à la mise en place d'une aide bipolaire de ce type en toute sécurité dans des contextes chroniques de fragilité de l'État et d'insécurité. Les structures existantes pour coordonner, financer et établir des priorités d'intervention ne se prêtent pas au soutien d'une telle approche.

Tout cela combiné au fait que l'État congolais ne sera pas en mesure de jouer son rôle, laisse les acteurs humanitaires confrontés, à chaque nouvelle vague de déplacement, à une série de questions concernant non seulement la mutation des vulnérabilités individuelles et les mécanismes mis en place pour résister à la répétition du déplacement mais aussi la manière dont l'assistance peut contribuer à renforcer ou du moins à maintenir un degré de résistance individuelle ou communautaire face à ce déplacement répétitif. Nous devons nous demander comment nous pouvons protéger les droits et apporter de l'aide en fonction des besoins à travers les différentes étapes du déplacement, et comment réussir à le faire d'une manière qui renforce la capacité des PDI à résister à l'impact du déplacement face à l'incurie de l'État. De même, les acteurs du développement doivent adapter leurs interventions dans un contexte d'extrême fragilité en vue d'être mieux en phase avec des interventions susceptibles de sauver des vies à long terme.

Fran Beytrison fran.beytrison@nrc.ch est analyste pour l'Afrique Centrale à l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) du Norwegian Refugee Council www.internal-displacement.org. Olivia Kalis paa@drc.nrc.no est conseillère en matière de protection et de plaidoyer pour le Norwegian Refugee Council en RDC www.nrc.no

1. Par déplacement multiple nous entendons un type de déplacement prolongé ou à long terme, au cours duquel les individus sont obligés de fuir de manière répétée et successive d'un site de refuge à un autre.
2. <http://tinyurl.com/AfricanCharter>
3. <http://tinyurl.com/Kampala-Convention-Fr>
4. <http://tinyurl.com/IASC-IDPs-Framework>
5. www.g7plus.org/new-deal-document