

## L'action du CICR face aux situations de déplacement interne : atouts, enjeux et limites

Jakob Kellenberger\*

Jakob Kellenberger est le président du Comité international de la Croix-Rouge

### Résumé

*En raison de la nature souvent très complexe et fluctuante du déplacement, il est difficile de satisfaire les besoins des personnes déplacées et il faut faire preuve de souplesse dans la réponse apportée afin de l'adapter aux différents contextes. L'action humanitaire du CICR est guidée par la vulnérabilité et les besoins de toutes les victimes des conflits armés et d'autres situations de violence – y compris, bien sûr, les personnes déplacées, dont la vulnérabilité est souvent (mais pas automatiquement) exacerbée par leur situation particulière. C'est pourquoi il est naturel que la protection et l'assistance offertes aux personnes déplacées soient au cœur du mandat et des activités du CICR. Pour définir les besoins et y répondre, le CICR prend en compte le contexte global dans lequel le déplacement interne se produit, ainsi que toutes les personnes touchées. Son but est de promouvoir l'autosuffisance des communautés vulnérables, afin d'éviter leur déplacement ou de renforcer leur capacité à accueillir des déplacés. Néanmoins, lorsque c'est nécessaire, le CICR comble aussi les lacunes en fournissant une aide d'urgence dans les camps pour déplacés, en coordonnant son action avec d'autres organisations internationales afin d'optimiser la réponse.*

\*\*\*

Le déplacement interne est peut-être l'un des défis les plus redoutables à affronter sur le plan humanitaire de nos jours. L'impact qu'il a, non seulement sur des millions de personnes déplacées, mais aussi sur d'innombrables familles d'accueil et sur les communautés locales, est très difficile, sinon impossible, à mesurer. Répondre à leurs besoins de protection et d'assistance – souvent en l'absence d'autorités nationales assumant leur responsabilité à cet égard - exige un énorme effort concerté de la communauté internationale dans son ensemble.

Face à un défi humanitaire d'une telle ampleur, le CICR n'est qu'un des multiples acteurs qui ont chacun leur rôle spécifique à jouer. Ces dernières années, le CICR a ressenti de plus en plus la nécessité de définir sa position face au problème des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (ci-après « déplacés internes »), et de déterminer comment son approche opérationnelle s'inscrit dans le cadre normatif et institutionnel international mis en place pour gérer le déplacement interne. L'institution s'est avant tout interrogée sur ce qu'un tel positionnement pourrait signifier dans la pratique ou, en d'autres termes, sur les atouts ou les limites de son approche, là où son action est décisive, à savoir sur le terrain.

Pour tenter de répondre à ces questions, il est utile de considérer les divers aspects du problème, notamment la complexité potentielle des différents types de déplacement et de retour, le phénomène des camps par opposition à un séjour temporaire dans une famille

---

\* Original anglais, publié sous le titre "The ICRC's response to internal displacement: strengths, challenges and constraints", dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 875, septembre 2009, pp. 475-490.

d'accueil, les critères permettant d'évaluer la vulnérabilité et de cibler l'action humanitaire, ainsi que la coordination et la réforme des actions humanitaires des Nations Unies.

## **L'approche du CICR (titre niveau 1)**

La position opérationnelle du CICR relative aux personnes déplacées a presque toujours été perçue de manières diverses, parfois même très critiques. Alors qu'en novembre 2008, j'intervenais sur le thème du déplacement interne devant une assemblée constituée d'États donateurs au siège des Nations Unies à Genève, un des participants m'a demandé en toute sincérité : « Depuis quand le CICR s'occupe-t-il des déplacés internes ? Je croyais que l'institution ne les reconnaissait pas comme catégorie à part en droit humanitaire ? »

La réalité est sensiblement plus nuancée. L'action humanitaire du CICR est généralement guidée par le degré de vulnérabilité et par les besoins essentiels de toutes les personnes touchées par un conflit armé ou d'autres situations de violence – y compris, bien sûr, les déplacés internes. Porter protection et assistance aux personnes déplacées est donc au cœur du mandat et des activités du CICR.

Il ne fait aucun doute que les civils sont d'autant plus vulnérables s'ils sont déplacés. En effet, les déplacés internes sont privés, souvent de manière brutale, de leur cadre de vie habituel en termes de sécurité, de soutien communautaire, de capacité à assurer leur propre subsistance, ainsi que d'accès à la nourriture, à l'eau et au logement. Ces privations réduisent considérablement leur capacité à satisfaire leurs besoins les plus essentiels. En outre, il arrive fréquemment que les personnes déplacées aient des besoins particuliers en matière de protection, car elles courent un risque accru de se voir séparées de leurs familles, et elles sont particulièrement vulnérables aux attaques lors de leur déplacement.

Les déplacés internes ne forment que très rarement un groupe homogène et le déplacement a sans conteste un impact différent sur les hommes, les femmes, les garçons ou les filles, en raison de leurs rôles sociaux et économiques spécifiques et des raisons à l'origine de leur déplacement.

Les femmes et les enfants paient généralement le plus lourd tribut. La vulnérabilité des femmes peut être accentuée par des facteurs tels que la perte du soutien de famille, un risque plus grand de subir des violences sexuelles ou le besoin de soins de santé génésique. Elles sont particulièrement exposées aux actes de violence lors de leur fuite sur les routes, dans les camps ou les établissements spontanés et aux alentours. Ceci dit, les femmes font souvent preuve d'une force et d'une résistance remarquables, nourrissant leur famille et dirigeant leur communauté lors de crises aiguës aussi bien que lors de déplacements prolongés. Elles peuvent aussi apporter une contribution sociale et économique importante, ou jouer un rôle clé lors du retour ou de la réinstallation, et c'est un potentiel qu'il ne faut pas sous-estimer.

Par contre, les enfants sont particulièrement vulnérables - surtout s'ils sont séparés de leurs familles lors du déplacement.

Là où le CICR n'est peut-être pas d'accord avec un certain nombre d'autres organisations humanitaires, c'est que s'il reconnaît que le déplacement interne peut aggraver la vulnérabilité des communautés touchées par un conflit armé, il n'estime pas que les personnes déplacées sont automatiquement plus vulnérables que les civils qui ne se trouvent pas en situation de déplacement. Bon nombre de ceux qui sont restés (souvent des personnes âgées et des malades) peuvent se retrouver dans une situation beaucoup plus précaire que ceux qui ont pu fuir. Submergées par l'afflux de déplacés, les familles d'accueil, qui partagent souvent avec eux leurs maigres ressources, peuvent elles aussi être extrêmement vulnérables et avoir besoin d'aide humanitaire.

Afin de recenser les besoins et d'y répondre, le CICR a pour pratique de considérer le phénomène du déplacement interne dans son ensemble, en tenant compte de toutes les catégories de personnes touchées : de celles qui s'enfuient de chez elles à celles qui regagnent leur lieu d'origine, sans oublier celles qui ne peuvent pas fuir ou qui décident de rester pour des raisons diverses. Il s'efforce de répondre aux besoins là où ils sont le plus aigus, de manière flexible et adaptable, en fonction des circonstances particulières qui prévalent dans un contexte donné. Parfois, il est ainsi amené à fournir des secours dans des camps pour personnes déplacées – mais la plupart du temps, uniquement à court terme et lorsque d'autres organisations humanitaires ne sont pas, pour diverses raisons, en mesure d'intervenir. Dans ses choix opérationnels et ses stratégies, le CICR accorde la priorité aux efforts de prévention, s'efforçant de faire en sorte que le déplacement ne se produise pas. C'est pourquoi, dans des zones de conflit comme le Darfour, la République démocratique du Congo, le Sri Lanka, les Philippines et d'autres encore, il fournit tout un éventail de services à la population se trouvant dans des zones à risque et invite expressément toutes les parties à respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire, qui sert aussi à protéger les populations vulnérables, si elles ont malgré tout été déplacées.

Le CICR vise à promouvoir l'autosuffisance des communautés vulnérables, pour contribuer à éviter des déplacements ou, le cas échéant, à accroître la capacité des communautés à héberger des personnes déplacées, en renforçant les mécanismes de survie existants. Au Darfour par exemple, il a fourni depuis 2004, à des degrés divers, une assistance d'urgence dans plusieurs camps de déplacés internes<sup>1</sup>, en particulier lorsque d'autres organisations humanitaires n'étaient pas en mesure de le faire. Le CICR s'attache cependant davantage à venir en aide aux habitants des zones rurales et reculées pour qu'ils deviennent le plus autosuffisants possible. À cette fin, il distribue notamment des semences pour cultures vivrières et commerciales, ainsi que des outils agricoles, il remet en état les systèmes d'approvisionnement en eau et contribue à fournir des services vétérinaires. Ce n'est là qu'un exemple des activités que mène le CICR lors de la phase d'urgence d'une opération, dans l'optique d'un développement à plus long terme. Lorsque les personnes sont déplacées, le CICR s'efforce de répondre aux besoins non seulement des populations déplacées, mais aussi des communautés d'accueil, de la population locale, de même que des personnes déplacées qui retournent chez elles.

Telle est la théorie. Avant d'aborder dans le détail les aspects pratiques de cette problématique, il serait peut-être utile de se rappeler comment, ces dernières années, le cadre international pour l'assistance aux personnes déplacées n'a cessé de s'étoffer et pourquoi le phénomène du déplacement interne suscite une attention toujours plus grande.

## **Le CICR dans un cadre international en expansion (titre niveau 1)**

Quelle que soit sa position ou sa politique en matière de déplacement, on ne peut contester que la problématique générale a atteint des dimensions considérables. S'il est vrai que personne ne sait exactement combien il y a de personnes déplacées dans le monde (une estimation datant de fin 2008<sup>2</sup> avançait le chiffre de 26 millions), il est toutefois certain que leur nombre dépasse de loin celui des réfugiés. Et en dépit, ou à cause, de l'ampleur de ce

---

<sup>1</sup> Notamment dans celui de Gereida (voir la rubrique sur la prévention et le phénomène des camps).

<sup>2</sup> Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) : *Global Overview of Trends and Developments in 2008*, mai 2009, p. 9, disponible à [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf/\(httpPublications\)/0605361027488A28C12575A90042305B?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf/(httpPublications)/0605361027488A28C12575A90042305B?OpenDocument) (dernière consultation 21 août 2009).

problème au niveau mondial, l'attention de la communauté internationale s'est généralement portée plutôt sur les réfugiés, d'ordinaire beaucoup plus visibles que les déplacés internes.

Contrairement aux réfugiés, les déplacés internes ne sont pas encore couverts par une convention internationale spécifique, ce qui incite parfois à penser qu'il y a une lacune dans le cadre juridique devant les protéger. Toutefois, même si le droit pertinent ne fait pas explicitement référence aux déplacés internes, il existe toujours des dispositions auxquelles on peut recourir pour protéger les personnes déplacées, celles qui n'ont pas pu partir et d'autres groupes concernés.

Lorsque des personnes subissent un déplacement forcé à l'intérieur de leur pays, c'est la législation nationale qui est la première source de droit et elle devrait prévoir des garanties relatives à la protection et à l'assistance à fournir aux populations touchées. Toutefois, cette législation ne tient pas toujours compte des circonstances extraordinaires qu'implique le déplacement interne.

Bien que la responsabilité de protéger les déplacés internes et de répondre à leurs besoins essentiels incombe au premier chef à l'État ou aux autorités qui contrôlent le territoire sur lequel ils se trouvent, trop souvent ces autorités ne veulent pas ou ne peuvent pas s'acquitter de cette obligation. Par conséquent, beaucoup de déplacés restent exposés à de nouveaux actes de violences, à la malnutrition et aux maladies, et sont souvent forcés de fuir à plusieurs reprises.

Le droit international humanitaire, qui est juridiquement contraignant pour les États et pour les acteurs non étatiques, devrait être suffisant pour résoudre la plupart des problèmes de déplacement interne liés à des conflits armés. De fait, les déplacements résultent souvent de violations de cette branche du droit commises lors d'un conflit armé, ou du non-respect d'autres normes, comme celles des droits de l'homme, conçues pour protéger les personnes dans des situations de violence. Dans ce contexte, certaines dispositions du droit international humanitaire sont particulièrement pertinentes, à savoir : l'interdiction de lancer des attaques contre les civils et les biens de caractère civil, l'interdiction des attaques indiscriminées, l'interdiction d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre et de détruire les biens indispensables à leur survie, et l'interdiction d'exercer des représailles à l'encontre des civils et des biens de caractère civil. Ce sont fréquemment des violations de ces règles qui contraignent les civils à quitter leurs foyers.

Quand des civils fuient une zone de conflit, cela signifie vraisemblablement que les parties à un conflit sont indifférentes aux droits dont ils bénéficient en vertu du droit international humanitaire ou qu'elles se soustraient délibérément à leurs responsabilités. Le droit humanitaire interdit expressément à toute partie à un conflit armé de contraindre les civils à partir de chez eux<sup>3</sup>. En outre, il accorde aux déplacés internes la même protection face aux conséquences des hostilités et la même assistance qu'au reste de la population civile<sup>4</sup>. Les États et toute autre partie à un conflit ont l'obligation d'octroyer un libre passage aux secours et d'autoriser l'assistance nécessaire à la survie des civils, qu'ils aient été déplacés ou non<sup>5</sup>.

Le DIH et le droit international des droits de l'homme ne font que peu mention du retour et de la réinstallation des personnes déplacées ou de solutions durables au déplacement. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays<sup>6</sup> – élaborés en 1998 par le Représentant spécial du Secrétaire général de l'Organisation des

---

<sup>3</sup> Article 17, PA II

<sup>4</sup> Par exemple : Art. 13 et 14, Protocole Additionnel (PA II) ; Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, Volume I : Règles, CICR et Bruylant, 2006, Règles 1, 2, 7, 11 et 15.

<sup>5</sup> Article 18, PA II ; Henckaerts et Doswald-Beck, cf. note 4 ci-dessus, Règle 56.

<sup>6</sup> Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2 du 11 février 1998, repris dans la Revue internationale de la Croix-Rouge, N° 831, septembre 1998, pp. 585-597.

Nations Unies pour les personnes déplacées dans leur propre pays, Francis Deng – soulignent que les autorités nationales sont responsables de créer les conditions qui permettent un retour sans risques, volontaire et digne, ainsi que de fournir les moyens d'aider les personnes déplacées à rechercher volontairement des solutions durables en toute sécurité et dans la dignité. Le CICR a contribué à l'élaboration des Principes directeurs et apporte son soutien à leur diffusion et leur mise en œuvre. Un des problèmes auxquels se heurtent les Principes directeurs, c'est que – bien qu'ils soient fondés sur un droit existant (droit international humanitaire et droit international des droits de l'homme) – de nombreux États les considèrent toujours comme non contraignants et même comme une ingérence dans une question relevant de leur souveraineté.

Vu l'ampleur de la problématique du déplacement interne, aucun acteur n'a la capacité de mettre en place à lui seul une stratégie complète. Souvent, lorsque des activités humanitaires sont nécessaires sur une grande échelle, les organisations humanitaires interviennent en plus grand nombre, ce qui les oblige à coordonner systématiquement leurs efforts et à trouver des moyens d'utiliser au mieux leurs ressources, leurs capacités et leurs compétences, afin d'optimiser leur impact global. Le CICR a toujours été favorable à l'idée de travailler en coordination avec d'autres acteurs, appartenant ou non au système des Nations Unies – refusant par contre l'idée d'être coordonné par ceux-ci –, de manière à tirer le meilleur parti possible de l'action humanitaire et à mieux répondre aux besoins des personnes touchées par un conflit armé ou d'autres situations de violence. C'était déjà le cas lorsque, en l'absence d'une organisation unique mandatée pour porter protection et assistance aux déplacés internes, un système d'action concertée a été mis au point, en 1999, par le Comité permanent interorganisations des Nations Unies. Quand l'action concertée a été effectivement remplacée par les diverses réformes humanitaires consécutives à l'Examen des interventions humanitaires de 2005<sup>7</sup>, le CICR a toujours continué à soutenir les efforts visant à améliorer et à renforcer l'action menée par les différentes institutions en faveur des personnes déplacées.

Instaurée en 2006, l'approche de « responsabilité sectorielle » (« *cluster approach* ») – en vertu de laquelle le HCR s'est engagé à assumer le rôle de chef de file du groupe d'organisations chargées de la protection des personnes déplacées, de la gestion et de la coordination des camps et des abris d'urgence, dans le cadre de la réforme des Nations Unies – visait clairement à davantage de cohérence, de responsabilisation et de prévisibilité dans le domaine de l'action humanitaire globale en faveur des personnes déplacées. Bien que le CICR juge que le fait d'adhérer formellement à cette approche soit incompatible avec sa conception du principe d'indépendance, il assiste à des réunions de groupes sur le terrain en qualité d'observateur.

Si une meilleure coordination et un dialogue approfondi sont absolument essentiels pour éviter les lacunes et les doubles emplois dans la prise en compte des besoins, il est tout aussi évident qu'une coordination réelle et efficace doit reposer davantage sur le respect véritable de certains principes essentiels que sur des mécanismes et des procédures toujours plus sophistiqués. Des progrès ont certes été réalisés dans ce sens, mais il ne fait aucun doute que le chemin à parcourir est encore long. L'honnêteté et la transparence sur des points fondamentaux tels que le nombre des bénéficiaires, les capacités opérationnelles (notamment l'accès humanitaire et la fiabilité des partenaires opérationnels), ainsi que sur les normes, sont des éléments essentiels si l'on veut que la coordination humanitaire soit efficace. Le CICR est tout à fait favorable à cette coordination, à condition qu'il puisse conserver une totale autonomie dans ses processus de prise de décisions, que cette coordination n'estompe pas son identité d'acteur humanitaire neutre et indépendant, et qu'enfin la coordination apporte une véritable valeur ajoutée en termes humanitaires pour les bénéficiaires.

---

<sup>7</sup> Nations Unies, Examen des interventions humanitaires, New York/Genève, août 2005.

## La situation dans la pratique (titre niveau 1)

Que signifient ces politiques et ces positions dans la pratique, pour les personnes touchées par une catastrophe naturelle ou un conflit armé ?

Un des facteurs essentiels qui rendent une action humanitaire bien coordonnée en faveur de personnes déplacées difficile à réaliser dans la pratique réside dans la nature même, souvent complexe et mouvante à l'extrême, de tout déplacement de population. Une situation qui illustre bien cette complexité, et sur laquelle je m'arrêterai un peu plus longuement, est celle qui prévaut en République démocratique du Congo (RDC) – en particulier dans la province du Nord-Kivu – où le CICR mène une opération de grande envergure.

Au Nord-Kivu, on estime à plusieurs centaines de milliers les personnes qui se sont enfuies de chez elles à la suite des opérations militaires conjointes lancées dans la région contre des milices hutues, début 2009, par les armées congolaises et rwandaises, principalement dans les districts de Lubero, Walikale et Masisi. Selon les Nations Unies, le nombre de déplacés internes au Nord-Kivu a ainsi passé à environ 707 000, tandis que quelque 350 000 personnes retournaient dans des « zones stabilisées » des Kivus. Quant au nombre total de personnes déplacées au Congo, principalement dans les Kivus et la Province orientale, il était alors estimé à 1,4 million. Le record avait été atteint en 2003, avec près de 3,4 millions de personnes déplacées dans le pays, principalement dans les trois mêmes provinces<sup>8</sup>.

Toutefois, la plupart des organisations humanitaires présentes dans l'est du pays s'accorderaient certainement à dire que la fiabilité de ces chiffres est toute relative. Une telle situation s'explique essentiellement par le manque d'accès aux populations déplacées, en raison de l'insécurité et du mauvais état des routes, l'absence de vérification et les mouvements continus des personnes nouvellement déplacées et de celles retournant à leur lieu d'origine. On peut affirmer sans se tromper que personne ne connaît le nombre de déplacés internes au Nord-Kivu ou, plus généralement, dans le pays tout entier. En outre, d'autres questions se posent sur la proportion d'« anciens déplacés », sur le moment où un déplacement prend réellement fin et où l'assistance n'est plus nécessaire, et sur les raisons exactes pour lesquelles les déplacés internes constituent un groupe plus vulnérable que d'autres (si tel est vraiment le cas). Autant de débats sur lesquels ne s'accordent pas les différents organismes et qui ne se traduisent donc pas par une approche commune et cohérente sur le terrain.

En RDC, on observe quatre principaux types de déplacement interne, ce qui accroît encore la difficulté de se faire une idée précise du nombre des personnes déplacées et de leurs besoins. Un déplacement peut être « réactif », par suite d'une attaque effective ou de tout autre événement particulier, ou « préventif », par crainte d'une attaque ou d'autres actes de violence. Il peut être de nature « pendulaire », lorsque des personnes retournent dans leur région d'origine, soit durant la journée, soit par intermittence, au moment des semailles ou au gré des périodes scolaires (se cachant parfois dans la forêt pendant une ou plusieurs nuits)<sup>9</sup>, ou « itinérante », lorsque les gens se déplacent d'un endroit à l'autre, souvent en quête d'assistance humanitaire.

---

<sup>8</sup> Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, 27<sup>e</sup> rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, 27 mars 2009.

<sup>9</sup> Katherine Haver, *Out of Site: Building Better Responses to Displacement in the DRC by Helping Host Families*, Oxfam International Research Report, septembre 2008, p. 10, à voir sur : <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/out-of-site-drc-0908.pdf> (visité le 25 août 2009).

En République démocratique du Congo, les personnes déplacées sont le plus souvent hébergées par des familles d'accueil et retournent chez elles par intermittence. Près de 70 % des déplacés internes que compte le pays vivent toujours dans des familles ou des communautés d'accueil bien que, depuis une année environ, le pourcentage de déplacés vivant dans des camps officiels ou dans des établissements « spontanés » soit en forte augmentation. En avril 2009, on dénombrait au Nord-Kivu 11 camps pour déplacés internes gérés par des organisations non gouvernementales internationales sous la coordination du HCR et environ 80 sites spontanés, installés par exemple dans des bâtiments publics tels qu'églises ou écoles et ne recevant généralement qu'une aide sporadique et limitée. Ce phénomène s'expliquerait principalement par les raisons suivantes : la « saturation » croissante des communautés hôtes submergées par l'afflux de déplacés internes (qui se traduit par une dégradation de la situation économique et parfois des tensions entre les personnes déplacées et celles qui les accueillent) ; la prolongation des périodes de déplacement et l'effet d'attraction que provoquent les ressources disponibles en plus grande quantité dans les camps, généralement approvisionnés par des organisations humanitaires – alors que les déplacés vivant dans des familles d'accueil et que les familles d'accueil elles-mêmes ne reçoivent généralement pas d'assistance. Il va de soi, en effet, que le ciblage, la distribution et le suivi de l'assistance se font plus aisément dans les structures contrôlées que sont les camps, où l'aide est aussi moins visible. Au Nord-Kivu, les incessants mouvements de population, combinés aux problèmes d'accès, compliquent dès lors le recensement et l'assistance aux déplacés internes vivant dans des familles d'accueil.

Les implications proprement dites qu'une situation aussi complexe et mouvante que le déplacement interne – et que nous examinerons ci-dessous – a sur l'action humanitaire sont considérables et soulignent la nécessité d'une approche flexible adaptée à chaque contexte. Il apparaît en effet clairement qu'il est impossible de recourir à une approche « passe-partout » pour des situations aussi différentes que celle du Congo, qui se distingue par des crises de déplacement chroniques et aiguës, de la Colombie, qui connaît une situation de déplacement endémique, essentiellement urbain, du Libéria ou de l'Ouganda, marqués tous deux par le retour et la réinsertion des anciens déplacés, ou encore du nord-ouest du Pakistan, frappé depuis mai 2009 par de nouveaux déplacements massifs de population dans des régions largement inaccessibles. Pourtant, la communauté humanitaire dans son ensemble a toujours beaucoup de mal à proposer des solutions cohérentes et faites sur mesure permettant de répondre aux besoins extrêmement divers qui apparaissent lors de déplacements de population.

### **À qui venir en aide en premier ? (titre niveau 1)**

Les déplacés internes, pour certains déplacés à plusieurs reprises, ont sans aucun doute des besoins de protection spécifiques, les femmes et les enfants en particulier. Ils sont exposés à des actes de violence, durant leur fuite sur les routes comme dans les camps ou les établissements spontanés, ainsi qu'aux abords de ceux-ci. Parfois, des camps de déplacés ont été la cible directe d'attaques ou de pillages de la part de groupes armés et des personnes y sont tuées ou menacées de mort, notamment par des combattants démobilisés. Des enlèvements et des cas de violences sexuelles y ont aussi été observés. Les familles déplacées courent en outre un risque accru de se voir dispersées, ce qui se traduit par une augmentation du nombre d'enfants séparés de leurs parents, qui se retrouvent fréquemment non accompagnés.

Dans l'ensemble, cependant, dans un contexte de violence généralisée quel qu'il soit, la question de la protection concerne tous les groupes de la population civile, pas uniquement les personnes déplacées. Lorsque des déplacements ont lieu en raison d'un conflit armé, où les

diverses phases de la crises se superposent souvent, il peut être très difficile – et franchement non souhaitable – d'accorder une plus grande priorité aux besoins des personnes déplacées qu'à ceux d'autres groupes très vulnérables. Dans l'est de la RDC, par exemple, la protection de tous les civils continue à être une sérieuse préoccupation, notamment à cause du climat d'impunité qui y règne. Les parties au conflit armé qui est centré sur le Nord-Kivu se sont toutes rendues coupables d'une série d'actes de violence commis contre des civils.

La situation désastreuse que connaît la RDC – l'une des pires au monde – touche une grande partie de la population civile, même dans des zones épargnées par le conflit. Cette situation s'explique par la combinaison de crises aiguës qui viennent s'ajouter à des conflits armés localisés, à l'insécurité généralisée, à des catastrophes naturelles et à des épidémies, ainsi qu'à des crises profondes dues à des problèmes structurels engendrés par l'effondrement des services publics<sup>10</sup>. Les conséquences de ces différents problèmes sont difficiles à départager clairement, certaines régions du pays épargnées par la guerre connaissant des taux de mortalité et de malnutrition plus élevés que d'autres régions déchirées par un conflit armé<sup>11</sup>.

Selon la dernière enquête de mortalité menée dans le pays par l'*International Rescue Committee*, 5,4 millions de personnes seraient mortes du fait de conflits armés et de leurs effets persistants entre 1998 et 2007. La plupart des décès ont été causés par des maladies que l'on peut facilement prévenir ou guérir, telles que paludisme, diarrhée et pneumonie, par la malnutrition ou par des problèmes de santé néonatale – conséquences indirectes de l'effondrement du système de santé et d'une économie moribonde. Seul 0,4 % de l'ensemble des décès survenus dans le pays tout entier était directement lié à la violence. Ce sont les enfants qui ont payé le plus lourd tribut, totalisant à eux seuls la moitié des décès dus à ces affections, alors qu'ils ne représentent que 19 % de la population totale. La mortalité est élevée dans tout le pays, où l'on enregistre un taux national de près de 60 % supérieur à la moyenne en Afrique subsaharienne<sup>12</sup>.

Même si la précision de ces chiffres est discutable, il est néanmoins évident que dans un environnement où la plupart des personnes déplacées vivent dans des familles ou des communautés d'accueil, la vulnérabilité peut dépendre de toute une série de facteurs et n'est pas liée au seul déplacement. Les personnes déplacées, comme celles qui sont de retour dans leur foyer, ont des besoins de subsistance spécifiques, surtout si elles sont sans abri et qu'elles ne peuvent accéder à leurs terres agricoles. De plus, la grande proportion de déplacés vivant chez des amis ou des membres de leur famille impose une charge supplémentaire aux ressources déjà limitées, s'agissant notamment des réserves de nourriture, des terres arables, de l'eau, de l'assainissement et de services comme les centres de santé et les écoles. Du fait de la présence prolongée de personnes déplacées dans une communauté d'accueil, les ressources diminuent inévitablement et les tensions augmentent, avec des effets négatifs sur la sécurité économique et alimentaire de la communauté toute entière. Bien que les déplacés internes préfèrent généralement vivre dans des familles d'accueil, en particulier parce qu'ils s'y sentent plus en sécurité que dans des camps<sup>13</sup>, toujours plus nombreux sont ceux qui n'ont eu

---

<sup>10</sup> On estime par exemple que 20% seulement de ce vaste pays est atteignable par la route – voir : HIV in Humanitarian Situations, *Democratic Republic of Congo: HIV Humanitarian Overview*, disponible sur : [http://www.aidsandemergencies.org/cms/index.php?option=com\\_content&task=view&id=63&Itemid=132](http://www.aidsandemergencies.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=132) (visité le 28 août 2009).

<sup>11</sup> Bureau de la Coordination des Affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), *Plan d'action humanitaire 2009 pour la République démocratique du Congo*, p. 30 (carte des zones les plus durement frappées par la malnutrition), disponible sur : [http://www.rdc-humanitaire.net/IMG/pdf/2009\\_DRC\\_HAP\\_EN\\_FINAL\\_-2.pdf](http://www.rdc-humanitaire.net/IMG/pdf/2009_DRC_HAP_EN_FINAL_-2.pdf) (visité le 31 août 2009).

<sup>12</sup> International Rescue Committee/Burnet Institute, *Mortality in the DRC: an ongoing crisis*, January 2008, disponible sur : [http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7\\_congomortalitysurvey.pdf](http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7_congomortalitysurvey.pdf) (visité le 24 août 2009), pp. ii-iii.

<sup>13</sup> Haver, voir note 9 ci-dessus, p. 24.

d'autre choix que de s'installer dans des établissements spontanés ou des camps officiels, au fur et à mesure que la situation des familles d'accueil se détériorait. Or, si de nombreuses organisations humanitaires admettent que la capacité des communautés hôtes à venir en aide aux déplacés ne cesse de diminuer, aucune stratégie globale axée essentiellement sur l'assistance aux déplacés vivant en familles d'accueil, ou aux familles d'accueil elles-mêmes, n'a encore été mise en place.

## **Une réponse flexible (titre niveau 1)**

### **La prévention et le rôle des camps (titre niveau 2)**

S'il est vrai que la politique du CICR privilégie les efforts visant à renforcer les mécanismes de survie existant dans les communautés locales, avant tout pour éviter dans toute la mesure du possible qu'un déplacement se produise et aussi pour soutenir les communautés qui accueillent des déplacés, afin d'éviter l'effet d'attraction que provoquent les services et la sécurité relative offertes par les camps. Dans des circonstances exceptionnelles, l'institution a fourni (et continue de le faire) une aide d'urgence aux personnes installées dans des camps. Mais l'expérience a montré que, dans de nombreux cas, cette action crée de nouveaux problèmes, complexes à résoudre, et peut en fait augmenter la vulnérabilité des déplacés internes et les risques auxquels ils sont exposés.

Au Darfour, par exemple, le CICR a géré le camp de Gereida – avec ses 125 000 habitants, l'un des plus grands camps de déplacés au monde – alors que la précarité des conditions de sécurité empêchait d'autres organisations humanitaires de mener des opérations dans la région. Et bien qu'il ait aujourd'hui confié au Programme alimentaire mondial et à l'organisation non gouvernementale *Care international* la responsabilité de la distribution des vivres dans le camp, le CICR continuera à y jouer un rôle clé, tant que d'autres organisations humanitaires ne seront pas en mesure de prendre la relève. Au Darfour toujours, alors que toute autre solution ne semblait guère envisageable, c'est aussi le CICR qui a entrepris de construire les camps d'Abu Shok et de Kassab, en 2004.

Avant la création du camp d'Abu Shok à El Fasher, quelque 30 000 déplacés s'entassaient dans des conditions déplorable sur un terrain vague de la ville. Les disputes politiques et les moyens restreints à disposition des rares organisations humanitaires présentes sur place avaient empêché la fourniture d'une assistance adéquate. Le CICR avait alors négocié avec les autorités la possibilité d'établir un camp à la périphérie de la ville, qui respecterait les prérogatives des chefs traditionnels et les structures claniques. Le gouvernement était responsable d'assurer la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur du camp, tandis que le CICR et le Croissant-Rouge soudanais s'employaient à concevoir le camp, enregistrer ses habitants, distribuer du matériel pour la construction d'abris et d'autres secours non alimentaires, installer des systèmes d'approvisionnement en eau et, enfin, coordonner les activités d'autres organisations humanitaires. Il s'agissait néanmoins d'éviter toute dépendance des déplacés et de faciliter leur retour chez eux, dès que les conditions le permettraient, en leur fournissant une assistance adaptée, mais de nature à ne pas créer des conditions de vie meilleures que celles prévalant dans leurs régions d'origine. Ceci permettait également d'éviter le risque de soutenir indirectement des plans de réinstallation obéissant à des motivations politiques.

Toutefois, le projet a finalement été sapé, car l'afflux d'organisations humanitaires à Abu Shok et dans quelques autres camps du Darfour en été 2004 a généré un volume artificiellement élevé d'assistance, en décalage avec la réalité de la vie rurale. De plus, l'insécurité régnant dans les régions d'origine des personnes déplacées n'incitait pas au retour.

Ces camps ont ainsi fini par devenir des prolongements semi-permanents des agglomérations aux abords desquelles ils avaient été construits. Quant aux évaluations menées parallèlement par le CICR dans les régions rurales, elles avaient révélé que, suite aux mauvaises récoltes, un besoin urgent en nourriture se faisait sentir dans les villages, ce qui a poussé le CICR à réorienter son action et à se concentrer sur les zones rurales, comme mentionné plus haut, afin d'inciter les habitants à rester dans leurs lieux d'origine et d'éviter un exode vers les camps.

On peut citer d'autres exemples où le CICR est intervenu dans des camps, alors qu'une nouvelle crise provoquant un afflux considérable de déplacés se produisait et que d'autres organisations humanitaires n'étaient pas en mesure de fournir rapidement une aide adéquate. Cela a notamment été le cas dans les camps de Kibati, à proximité de la ville de Goma, dans le Nord-Kivu, où le CICR a fourni en octobre 2008 une assistance à court terme sous forme de vivres, de secours non alimentaires et d'approvisionnement en eau, ou encore au Pakistan, au lendemain de déplacements massifs de personnes provoqués par des combats de forte intensité dans des régions presque totalement inaccessibles du nord-ouest du pays. Là, dès mai 2009, le CICR et le Croissant-Rouge du Pakistan ont pris en charge la gestion d'un grand camp pour personnes déplacées installé à Swabi, apportant en outre un soutien à d'autres camps gérés par la Société nationale. Parallèlement, le CICR a fourni des vivres et des secours non alimentaires à des déplacés hébergés par des familles d'accueil, ainsi qu'aux communautés hôtes elles-mêmes, notamment dans des zones de conflit où n'était présente aucune autre organisation humanitaire.

En général, ce sont cependant des institutions des Nations Unies et des organisations non gouvernementales travaillant comme partenaires opérationnels qui pourvoient aux besoins des camps officiels ne présentant pas de problèmes particuliers sur le plan de la sécurité. Le CICR, de son côté, n'intervient que pour compléter leurs efforts, s'attachant à combler les lacunes lorsque certains besoins n'ont pas pu être couverts. Dans le cas du Nord-Kivu, la mise en œuvre en 2006 de l'approche de responsabilité sectorielle a amené le HCR non seulement à coprésider le groupe protection (conjointement avec la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo, MONUC) et le groupe retour et réintégration (conjointement avec le Programme des Nations Unies pour le développement, PNUD), mais également à assumer davantage de responsabilités dans le domaine de la protection et de l'assistance aux déplacés. En 2007, il a par exemple pris en charge la direction du mécanisme de Coordination et Gestion des camps (CCCM). Mi-2009, il y avait au Nord-Kivu 11 camps officiellement gérés par ce mécanisme, contre un seul lorsque le CCCM a été mis en place deux ans auparavant. Compte tenu du savoir-faire et de l'expérience qu'ils ont acquis auprès des réfugiés, il est tout naturel que le HCR et ses partenaires opérationnels – le Conseil norvégien pour les réfugiés, entre autres – aient leurs activités sur les camps. Dans sa position officielle, le HCR considère cependant que les camps ne devraient être qu'une solution de dernier recours, faute d'autre choix, et que l'assistance devrait être fournie en tenant compte du niveau de vie des communautés environnantes et viser à accroître le soutien aux familles d'accueil. Le HCR a en outre clairement fait savoir qu'il se fonderait davantage sur le critère de la vulnérabilité des bénéficiaires que sur leur statut de déplacés, au moment de leur venir en aide. Toutefois, dans l'est du Congo, tout au moins, des difficultés de plusieurs ordres, en particulier le manque de fonds, empêchent l'organisation de réaliser ses objectifs.

De son côté, l'UNICEF s'élève également contre la création de camps, en insistant sur la nécessité de renforcer les mécanismes de survie traditionnels. À l'instar du HCR, l'UNICEF a élaboré pour l'est de la RDC une nouvelle stratégie d'assistance basée davantage sur les vulnérabilités spécifiques des bénéficiaires que sur leur seul statut de personnes déplacées ou de retour chez elles. Mais il doit faire face aux mêmes difficultés que le HCR à traduire cette politique dans les faits. En attendant, le plus important mécanisme d'intervention d'urgence mis en place au Nord-Kivu, tant pour les déplacés internes que pour

les populations victimes de catastrophes naturelles, est sans aucun doute le mécanisme d'intervention rapide dirigé par l'UNICEF en collaboration avec l'OCHA et mis en œuvre par différentes organisations non gouvernementales internationales. Ce mécanisme permet de couvrir largement les besoins les plus urgents des bénéficiaires, grâce à des distributions uniques de secours non alimentaires, à une assistance dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et des infrastructures scolaires pendant une période pouvant aller jusqu'à trois mois. Si le mécanisme est largement considéré comme une réussite, l'UNICEF est le premier à admettre qu'il ne permet pas forcément de répondre aux besoins selon le critère de vulnérabilité, mais se base plutôt sur le statut des personnes (par exemple déplacé interne).

Dans la phase de déplacement (titre niveau 2)

Le CICR s'attache en permanence à adapter ses activités aux besoins spécifiques des populations touchées, mais il ne peut pas – et ne prétend pas – satisfaire tous les besoins. La coordination avec d'autres organisations humanitaires est donc un outil qu'il utilise pour regrouper systématiquement les efforts et travailler en se fondant sur la complémentarité et la collaboration, parallèlement à leurs activités respectives, afin d'éviter les doubles emplois.

Souvent, le CICR concentre ses opérations sur des « zones prioritaires », qui sont définies selon des critères déterminés par la délégation. Ces critères varient d'un endroit à l'autre, mais sont généralement fonction de questions relatives à la protection de la population civile et aux besoins en matière d'assistance, de la présence d'acteurs armés, dans le cadre d'un conflit armé réel ou potentiel. Il va en outre de soi que, dans un tel environnement, tout déplacement de personnes aura tendance à accroître considérablement la vulnérabilité et les besoins de la population en général.

Le mandat du CICR confère à l'institution un rôle bien précis en matière de protection. Le dialogue et d'autres activités auprès des acteurs armés, notamment le rappel des responsabilités qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire (par exemple éviter les déplacements de population, ainsi que les obligations envers les civils déjà déplacés ou regagnant leur lieu d'origine), son travail dans le domaine de la détention, de la recherche de personnes et du rétablissement des liens familiaux, sont au cœur des activités traditionnelles de protection du CICR.

Les activités visant à retrouver des personnes portées disparues et à rétablir les liens familiaux – qui sont presque toujours menées en coopération avec les Sociétés nationales – bénéficient à de nombreux déplacés internes, la dispersion des familles étant à l'évidence un effet fréquent de tout déplacement, qu'il soit réactif ou forcé. De telles activités facilitent l'enregistrement des enfants sans nouvelles de leurs proches, entre autres les enfants-soldats démobilisés, ainsi que des parents qui recherchent leurs enfants ou d'autres proches. Dans certains cas, le CICR a recours à des radios locales ou à l'affichage de photos ou de posters pour retrouver des membres de familles dispersées et les réunir. Lorsqu'on ne parvient pas à retrouver les familles d'enfants non accompagnés, des mesures de prise en charge peuvent être mises en place avec d'autres organisations humanitaires compétentes.

Dans l'est de la RDC, les personnes déplacées bénéficient également de l'une des activités de protection moins traditionnelles du CICR, à savoir un programme de soutien psychosocial pour les victimes de violences sexuelles et d'autres formes de violence. Grâce à ses 18 maisons d'écoute dans le Nord-Kivu (dont quatre dans des camps) et 19 au Sud-Kivu, le CICR mène à bien des activités de protection et de sensibilisation de la population aux violences sexuelles. Il propose aussi des activités de renforcement des capacités et une formation à des conseillers spécialistes des violences sexuelles, qui appartiennent généralement à des réseaux locaux de femmes et qui travaillent dans les maisons d'écoute. En outre, le CICR fournit au besoin une aide directe sous forme de colis pour bébés et de vivres,

ou d'aide financière destinée à couvrir les frais d'hébergement et de transport. S'il y a lieu, les bénéficiaires sont orientés vers des centres de santé pour y recevoir des soins. Le programme n'ayant que quatre ans, ce domaine d'activité est encore nouveau pour le CICR, qui continue à innover en fonction des situations.

Le CICR recourt à une approche intégrée pour satisfaire les besoins en protection et en assistance des personnes déplacées, de celles qui sont de retour chez elles et des communautés locales dans les régions auxquelles il peut accéder et où la stabilité est suffisante. Il mène des activités dans les domaines de la sécurité économique, de la santé, de l'eau et de l'habitat. Au Nord-Kivu, par exemple, les activités de l'institution en matière de sécurité économique se sont concentrées sur des régions vers lesquelles retournaient des déplacés internes. Dans ces cas-là, le CICR fournit aux bénéficiaires des vivres et des secours non alimentaires pour trois mois. Il procure en outre des semences et des outils aux anciens déplacés qui peuvent accéder à leurs champs et leur distribue également des rations alimentaires, afin de protéger les semences. Ceux qui n'ont pas accès à des terres agricoles ne reçoivent qu'une assistance alimentaire. En fonction des circonstances, il arrive aussi que des semences et des rations alimentaires soient fournies aux familles d'accueil. Tel a été le cas en décembre 2008 et en janvier 2009, lorsqu'on s'est aperçu que les familles qui accueillaient des déplacés dans la région de Kibati ne pouvaient pas se rendre dans leurs champs et que les vivres commençaient à manquer cruellement, provoquant des tensions manifestes entre les personnes déplacées et leurs hôtes. Une situation similaire s'est produite dans le centre de Mindanao (sud des Philippines), où les déplacements massifs de personnes provoqués par les combats qui s'y sont déroulés en octobre 2008 ont fait peser un fardeau supplémentaire sur la population locale déjà vulnérable. On a vu par exemple des familles, elles-mêmes dans un grand dénuement, héberger jusqu'à 20 personnes déplacées. Le CICR a donc dû adapter son assistance en conséquence et distribuer des vivres et des articles ménagers de première nécessité aux déplacés et aux habitants.

Les activités que le CICR a déployées au Nord-Kivu dans les domaines de l'eau et de l'habitat sont un autre exemple de son approche visant à atténuer les tensions entre les déplacés et leurs hôtes. Même si le CICR apporte, selon les besoins, une aide d'urgence à court terme dans les camps (par exemple approvisionnement en eau et construction de latrines), il s'efforce généralement de privilégier les projets durables de « relèvement précoce », tels que la remise en état des systèmes de distribution d'eau, et ce souvent dans des régions où l'afflux massif de déplacés ou de personnes de retour dans leur foyer ont mis à rude épreuve des réseaux de distribution déjà endommagés ou détruits. À Kitchanga, par exemple, 35 000 personnes – toute la population d'un camp, des déplacés hébergés par des familles d'accueil et des habitants – ont bénéficié de la remise en état du réseau d'eau, qui a consisté à sécuriser la source et à construire un réseau de distribution et des réservoirs. Un projet similaire a été lancé dans la région de Sake, où l'on attend le retour d'anciens déplacés et où la capacité d'approvisionnement en eau est insuffisante depuis au moins trois ans. En outre, le CICR a entrepris une étude de viabilité pour un projet d'envergure visant à adapter le système d'approvisionnement en eau de la ville de Goma, dont la population n'a cessé d'augmenter avec l'afflux de déplacés, jusqu'à atteindre 750 000 habitants – soit plus de trois fois la population estimée en 2004.

Le CICR applique le même mode opératoire – se concentrant sur des projets durables qui profitent aussi bien aux communautés hôtes qu'aux personnes déplacées – dans beaucoup d'autres situations. C'est notamment le cas en Colombie, où des décennies de conflit armé ont provoqué des déplacements chroniques de populations à l'intérieur du pays, la plupart du temps dans des régions urbaines. Là aussi, le CICR apporte une aide d'urgence aux personnes déplacées et aux autres victimes du conflit, en particulier sous forme de programmes de santé

publique et de projets de réhabilitation d'infrastructures à petite échelle dans des régions touchées par le conflit.

Dans la phase de retour, d'intégration sur place ou de réinstallation ailleurs (titre niveau 2)

Apporter une assistance humanitaire cohérente et systématique aux personnes déplacées qui retournent dans leur lieu d'origine, s'installent dans la communauté qui les a accueillies ou s'établissent ailleurs est aussi essentiel que complexe. Des problèmes peuvent se poser lorsque les autorités d'un pays encouragent le retour pour faire croire à une certaine stabilité politique, alors que dans les faits, les conditions de sécurité n'y sont pas réellement propices. Il arrive en effet que les civils reçoivent des informations insuffisantes, voire trompeuses, tant sur les conditions de sécurité que sur le soutien sur lequel ils pourront compter dans les zones de retour et que les organisations humanitaires soient induites en erreur, ou encore contraintes d'offrir une aide au retour, même s'il est évident que cette situation n'est pas soutenable durablement. Et lorsque des déplacés retournent effectivement dans leur lieu d'origine ou se réinstallent ailleurs, des tensions peuvent surgir à propos des terres, de questions de propriété et d'autres ressources.

Les discussions consistant à savoir à partir de quel moment un conflit est réellement terminé, et à partir de quel moment on passe de la phase d'urgence à celle du relèvement, demeurent très théoriques. Et si les définitions expliquant à grand renfort de graphiques le concept de transition abondent, la réalité sur le terrain est souvent vague et difficile à appréhender et le flou, qui entoure le passage de la phase des secours à celle du relèvement, reste problématique.

Dans des pays qui ont connu des retours massifs de déplacés et de réfugiés et où la phase d'après-conflit a été consolidée par une période suffisamment longue de (relative) stabilité – comme au Libéria ou en Ouganda – la réponse humanitaire est dès lors plus prévisible et plus cohérente.

Toutefois, dans de nombreux contextes, on ne peut pas considérer le retour de déplacés, la signature d'un accord de paix ou encore le déploiement de troupes de maintien de la paix comme le signe que l'on a passé à une phase « d'après-conflit ». L'est de la RDC n'est qu'un exemple parmi d'autres montrant qu'en dépit de nombreux accords de paix et du déploiement, par les Nations Unies, de leur plus importante mission de maintien de la paix (MONUC), les déplacements de civils et les retours d'anciens déplacés se sont poursuivis sans relâche. Le Plan d'action humanitaire pour la République démocratique du Congo, adopté en 2009 par les Nations Unies (le Plan d'action), reconnaît que l'opération d'assistance humanitaire menée dans le pays est efficace pour faire face à l'urgence, mais inadaptée en cas de crises chroniques. Il est par conséquent nécessaire de soutenir et de renforcer les mécanismes traditionnels de survie, notamment dans les communautés qui accueillent des déplacés, et de trouver des solutions durables. Le Plan d'action insiste en outre sur la nécessité de s'attaquer aux causes profondes des crises – conflits, épidémies, malnutrition, insécurité alimentaire, pour n'en citer que quelques-unes – et pas uniquement aux symptômes. À cette fin, le Plan d'action a fixé deux nouveaux objectifs fondés sur des principes propres au relèvement précoce : le renforcement de la sécurité alimentaire et le développement microéconomique<sup>14</sup>. La mise en pratique cohérente et systématique de telles stratégies continue cependant à se heurter à de nombreuses difficultés, principalement parce que les conditions nécessaires à des solutions durables n'existent pas. Le retour définitif des déplacés, ainsi que le relèvement et la reconstruction durables, ne seront possibles, dans les régions de

---

<sup>14</sup> OCHA, voir note 11 ci-dessus, p. 2.

conflit, que lorsque les conditions de sécurité se seront améliorées et que le fonctionnement des pouvoirs publics aura été rétabli et renforcé.

Le CICR préconise d'adopter des mesures devant permettre le retour volontaire, en toute sécurité et dans la dignité, des personnes déplacées dans leur lieu d'origine ou leur réinstallation ailleurs. Elles comprendraient notamment la reconnaissance par les autorités du droit à la propriété, à des services publics et parfois à des compensations. Elles pourraient aussi consister à encourager les autorités compétentes à nettoyer les zones contaminées par des mines et des restes explosifs de guerre, à renoncer à l'usage de telles armes et à réaliser des programmes d'éducation aux risques des mines pour sensibiliser la population aux dangers que représentent ces engins. Comme nous l'avons mentionné plus haut à propos du Nord-Kivu, l'assistance peut aussi comprendre des programmes de soutien des moyens de subsistance destinés à renforcer la sécurité économique des personnes de retour chez elles et des communautés locales, ainsi qu'à garantir un approvisionnement suffisant en eau potable et l'accès aux soins de santé.

Dans les faits, pourtant, les activités du CICR ne bénéficient qu'à un nombre limité de personnes et ne représentent qu'une partie de l'action humanitaire globale. Selon les circonstances prévalant aux endroits où les déplacés retournent, s'intègrent ou se réinstallent, divers programmes peuvent aussi être mis en place par d'autres composantes du Mouvement – ciblant d'abord les groupes les plus vulnérables – afin d'aider ces personnes à retrouver une vie normale. Comblant les lacunes de l'assistance afin de permettre le retour et la réintégration des déplacés – dans des contextes aussi variés que le Congo, le Sri Lanka, le Tchad et le Pakistan – est le défi que doit relever chaque jour la communauté humanitaire dans son ensemble.

## **Conclusion (titre niveau 1)**

L'action humanitaire du CICR est guidée par des évaluations régulières de la vulnérabilité et des besoins essentiels de toutes les personnes touchées par un conflit armé ou d'autres situations de violence – dont les déplacés internes ont toujours fait partie. Si ceux-ci ont sans aucun doute des besoins spécifiques en matière de protection et d'assistance, et si le déplacement interne est un indicateur fiable de vulnérabilité potentielle, le CICR ne considère toutefois pas que le simple fait d'être déplacé implique automatiquement des besoins plus importants que ceux d'autres civils – notamment les familles d'accueil submergées par l'afflux de déplacés. Pour recenser les besoins et y répondre, le CICR tient généralement compte de tous les types de déplacement interne et de toutes les catégories de personnes touchées.

Le CICR estime que le droit international humanitaire est approprié pour résoudre la plupart des problèmes de déplacements internes liés à des situations de conflit armé. Entre autres choses, le respect du droit pourrait avant tout éviter que des personnes ne soient déplacées et protéger les populations vulnérables en cas de déplacement. Ceci dit, la volonté politique de mettre en œuvre et de respecter le droit international humanitaire aux échelons national et international est, très souvent, encore très loin d'être suffisante. Le CICR est également convaincu que les Principes directeurs sont pertinents et méritent tout notre soutien. Ils sont pertinents parce que, dans certaines circonstances, ils donnent des indications plus précises que le DIH. Par exemple, on ne trouve aucune disposition spécifique dans le DIH exigeant que les personnes déplacées puissent rentrer chez elles en toute sécurité et dans la dignité. Les Principes directeurs abordent aussi des questions liées au déplacement forcé, indépendamment de la catégorie dans laquelle le droit classe une situation donnée. Ils sont

donc applicables aussi bien pendant et après un conflit armé que lors de tensions internes, dans une situation d'urgence complexe ou lors d'une catastrophe naturelle.

Le CICR a accueilli favorablement les différentes initiatives qui ont abouti à la réforme humanitaire des Nations Unies, notamment l'adoption d'une approche sectorielle visant à améliorer l'action humanitaire globale en faveur des déplacés internes. Cependant, une coordination réelle et efficace doit reposer davantage sur le respect de certains principes essentiels que sur des mécanismes et des procédures toujours plus sophistiqués. Pour le CICR, il est essentiel que cette coordination n'ait pas pour effet d'estomper son identité d'acteur humanitaire neutre et indépendant.

Un des principaux obstacles à la bonne coordination d'une action en faveur des personnes déplacées réside principalement dans la nature souvent complexe et mouvante de tout déplacement, particulièrement quand la majorité des déplacés vivent dans des familles d'accueil. Et lorsqu'à cette complexité naturelle s'ajoute un accès restreint aux bénéficiaires – ce qui est souvent le cas pour les organisations humanitaires, en raison de l'insécurité ou d'infrastructures défaillantes – il devient pratiquement impossible de se faire une idée précise du nombre des personnes déplacées et de leurs besoins. Une situation que complique encore fréquemment le manque de clarté ou de transparence quant aux ressources dont disposent les divers acteurs humanitaires et à leur capacité d'accéder aux bénéficiaires.

Le CICR privilégie les efforts visant à renforcer les mécanismes de survie déjà en place dans les communautés locales, avant tout pour prévenir le déplacement de populations (dans toute la mesure du possible) et pour soutenir les communautés qui accueillent des déplacés, afin d'éviter la création de camps. Il s'attache également à réduire la vulnérabilité des habitants et des familles d'accueil. S'il arrive parfois au CICR de fournir une aide humanitaire dans des camps (en général, de manière ponctuelle uniquement), ce sont, dans la grande majorité des cas, des institutions appartenant au système des Nations Unies et leurs partenaires opérationnels qui pourvoient aux besoins des camps de déplacés officiels. Le CICR n'intervient que pour compléter leurs efforts et combler les lacunes lorsque les besoins des personnes déplacées, de celles de retour chez elles et des familles d'accueil, n'ont pu être couverts, principalement dans les domaines de la sécurité économique, de l'eau, de l'habitat et de la santé, en plus de ses activités de protection. Vu que ses ressources sont limitées, le CICR doit fixer des priorités, et il se voit dans l'impossibilité de combler toutes les lacunes majeures en matière d'assistance. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le retour des déplacés, leur réinsertion dans la société et la période de transition prolongée entre les secours et le relèvement – des situations auxquelles, très souvent, on n'accorde pas suffisamment d'attention de nos jours.