République démocratique du Congo : aide humanitaire et prédation

jeudi 19 septembre 2019, par NSHURANI Valentin Migabo (Date de rédaction antérieure : 8 septembre 2019).

En Afrique centrale, depuis les guerres des indépendances (1958-1960), la région est confrontée aux conflits internes qui ne cessent de fragmenter les relations sociales et de forcer les populations à l'exode. Le déplacement des populations s'est beaucoup accentué dès 1994 avec le génocide rwandais. Selon le Haut-commissariat pour réfugiés (HCR), la sous-région des Grands Lacs africains aurait accueilli plus de deux millions de réfugiés dont plus d'un million en République Démocratique du Congo. En effet, 24 ans après la déflagration du Rwanda, la RDC, principalement sa partie est, est devenue le milieu de vie des demandeurs d'asile, principalement rwandais et burundais, mais également une zone d'hébergement de millions des déplacés internes, conséquence de la persistance de l'insécurité occasionnée par les affrontements récurrents entre les groupes armés locaux et étrangers. Dès lors, la République Démocratique du Congo fait face à l'une des plus grandes crises humanitaires du monde. Outre les 540000 réfugiés, principalement rwandais et burundais, qui habitent actuellement le pays, 807000 Congolais sont réfugiés dans les pays voisins et plus de 2,2 millions de citoyens congolais vivent en déplacement dont 422000 au Sud-Kivu et 883 000 au Nord-Kivu (OCHA, janvier 2017).

En réponse, des États, des individus et des organisations philanthropiques, aussi bien privées que communautaires, ne cessent de mobiliser des moyens financiers importants pour subvenir aux besoins des personnes vulnérables en République Démocratique du Congo. La traçabilité de ces fonds pose des problèmes. La difficulté est symptomatique du fait que de nombreux donateurs opèrent sur une base individuelle. Pour acheminer l'aide, ils s'adressent aux individus ou aux organisations de la société civile, principalement les confessions religieuses et les organisations non gouvernementales, même celles non reconnues par l'État. Ce problème de coordination a poussé, depuis 2006, les donateurs humanitaires à initier le *Pooled Fund* (PF) ou le Fonds Humanitaire pour fédérer les interventions et lutter contre l'arbitraire. Placé sous la direction du Coordinateur humanitaire, le PF est au stade actuel, l'une des importantes sources de financement humanitaire en République Démocratique du Congo. Entre 2006 et 2016, il a alloué 950 millions de dollars américains qui ont permis d'assister plus de 70 millions de congolais, dont 1,8 millions en 2016. Les principaux contributeurs du PF sont les États. Une fois l'aide mobilisée, elle atteint les bénéficiaires à travers les Agences des Nations Unies et les Organisations Non Gouvernementales nationales et internationales.

Cependant, l'acheminement de l'aide humanitaire aux personnes qui en ont réellement besoin n'est pas à l'abri de détournements, de la corruption et du favoritisme (Kramer, 2007). Près d'un tiers de l'aide est détourné et paradoxalement les prédateurs demeurent impunis. Il existe tout un arsenal juridique et des normes applicables pour sauver des vies. Ce phénomène est donc contraire aux standards humanitaires et viole les instruments juridiques nationaux et internationaux sur l'assistance des réfugiés et des déplacés. Certes, la constitution de la République Démocratique du Congo est partie prenante à la convention de l'Organisation de l'Unité Africaine sur les réfugiés de 1969 qui assigne aux États les devoirs dans l'amélioration du sort des réfugiés. Elle est également

signataire de la Déclaration de Cotonou de 2004 qui met en place le plan d'actions à prendre par les États pour une bonne prise en charge des réfugiés. De même, la République Démocratique du Congo a paraphé la convention de Kampala adoptée en octobre 2009 par l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux déplacés internes.

Il ressort de ce qui précède les questions suivantes. De quelle manière l'aide humanitaire est détournée ? Quel est le rôle des institutions et leurs impacts sur les droits humains ?

La question de la dérive humanitaire en République Démocratique du Congo est peu étudiée et semble moins intéresser les universitaires et les organisations philanthropiques.

Le détournement de l'aide

L'évaluation des besoins humanitaires et le ciblage des bénéficiaires sont des moments phares dans le processus de mise en œuvre des projets d'aide humanitaire. L'évaluation des besoins permet aux« experts humanitaires » de confirmer, d'infirmer ou de nuancer l'alerte reçue des partenaires non spécialisés dans la rhétorique humanitaire et de dégager l'écart à couvrir dans l'urgence. Les besoins les plus urgents des victimes sont déterminés, y compris le nombre des personnes qui ont besoin de l'aide et leur localisation. À ce stade, les chiffres sont gonflés. Les listes des noms fictifs sont élaborées et validées par les leaders locaux avant d'être transmises aux différents clusters. La situation est encore plus prononcée dans les milieux dont l'accès physique est difficile. Communauté d'intérêt oblige, les autorités locales valident les données en connaissant qu'elles ne sont pas réalistes en contrepartie d'un pont de vin ou avec l'idée de faire pression et pousser les donateurs à agir promptement. Quant à l'acteur de mise en œuvre, au-delà de la pression sur les donateurs du fait que ces chiffres commandent ou interdisent l'intervention, l'idée est de faire gonfler l'enveloppe car généralement, les organisations qui ont effectué ou participé aux évaluations ont plus de chance d'exécuter les projets. Les ONG se servent de ces chiffres pour préparer leurs soumissions lors des allocations. Il y a certes le souci de survie du personnel et des organisations car l'absence de financement conduit au chômage allant de la réduction des effectifs du personnel à la fermeture pure et simple de l'organisation. Ceci se résume par une phrase populaire actuellement à l'Est de la RDC : « no Nkunda, no job », pour dire : pas de guerre, pas de boulot. Comme qui dirait, pas d'humanitaire, pas de vie. Il y a donc une certaine similitude entre l'aide humanitaire et les groupes armés car la situation de guerre arrange d'une manière ou d'une autre les acteurs humanitaires locaux en RDC. En outre, en période électorale, les fonds détournés servent à financer la campagne électorale de certains leaders locaux candidats aux élections. En 2011, plusieurs responsables des ONG bénéficiaires des fonds du *Pooled Fund* ont postulé à la députation nationale et provinciale comme candidats indépendants ou comme membres des partis politiques et se sont servis des fonds des projets d'aide humanitaire pour leurs campagnes. Cette économie de survie trouve justement sa place dans la défaillance de l'État qui est incapable de fournir les statistiques sur le mouvement des populations.

L'arnaque

Plusieurs stratégies sont utilisées pour détourner des fonds lors de la mise en œuvre des projets d'aide humanitaire. Il s'agit notamment de : parrainage et consortium/sous-traitance ; tricherie par rétrécissement de la zone de couverture, en produisant des listes fictives de bénéficiaires, en détournant l'aide directe. En tout état de cause, le prédateur ne laisse jamais transparaitre ses intentions. Les organisations non gouvernementales n'ont pas assez d'expertise, mais elles sont mises à contribution dans la mise en œuvre des projets d'aide humanitaire. Ainsi, pour être évaluée et espérer du financement plus tard, elles sont obligées d'être parrainées, soit par quelqu'un qui a le pouvoir de décision au niveau du Fonds humanitaire, généralement à Kinshasa, soit pour signer un contrat de sous-traitance ou travailler en consortium avec une ONG Internationale habituée aux

rouages du PF. Certes, le consortium permet de renforcer les capacités des partenaires locaux, mais l'entrée dans ce circuit laisse libre cours au harcèlement sexuel, à la corruption et au détournement des fonds. Dès le premier décaissement, une partie des fonds doit retourner au donateur (au parrain) et dans nombre des cas, l'avance est versée avant même de gagner le marché pour des facilités. En cas d'absence d'argent comptant, une garantie en bien de valeur est donnée. Généralement des maisons et des véhicules. Il y a également des avances sexuelles importunes en échange d'un traitement favorable. Pour effacer les traces, l'argent ou le bien en nature est déposé à mains propres et l'on esquive les écrits et le téléphone pour toute communication. Les cas échéants, le répondant de l'ONG doit effectuer un déplacement à Kinshasa pour fixer les règles du jeu ou pour s'acquitter des engagements. « *Si tu ne connais pas Kinshasa et que tu ne donnes pas, il faut oublier le financement du Fonds Humanitaire. Et pour recouvrer cet argent, l'on doit être imaginatif, l'on doit se débrouiller* », s'est exclamé un coordinateur d'une ONG nationale. L'imagination ou la débrouillardise sous-entend la discrétion et renvoie à l'idée de la tricherie pour compenser les dépenses engagées. Du coup, le personnel corrompu donne des orientations ou rédige tout simplement le projet à sa place.

Qui sont les bénéficiaires ?

Le redimensionnement et l'élaboration des listes des bénéficiaires fictifs est une pratique des professionnels humanitaires qui perdure dans les contrées reculées de la République démocratique du Congo. Elle est observée dans le secteur de la sécurité alimentaire (agriculture et nourriture) et dans le secteur des articles ménagers essentiels et les abris, y compris le *food for work*. Le redimensionnement consiste à réduire la surface emblavée des champs de même que la quantité et la qualité initialement prévue dans le document du projet en gardant ou pas le même nombre de bénéficiaires. Par conséquent, certains bénéficiaires ne reçoivent pas la totalité des articles prévus. Pour y parvenir, les champs sont scindés en petites unités. Ainsi, au lieu d'organiser la distribution des intrants dans un seul site et cultiver par exemple cinq hectares à un seul endroit, la distribution des intrants se fait en plusieurs séquences et le semi se fait dans quatre ou cinq champs de superficie variée avec un focus sur des endroits éloignés, de façon qu'en cas d'audit, l'on ne soit pas capable de trouver le temps de tout visiter. Et pour détourner l'attention et éviter le contrôle citoyen, les bénéficiaires habitant les zones accessibles facilement ou les grands centres reçoivent le kit complet de meilleure qualité, les autres, le kit où il manque quelques-uns des articles. Par exemple, dans chaque kit il pourrait manquer un pagne d'une valeur de 10$, pour 400 bénéficiaires l'on aura détourné 400 pagnes, soit 4000$. Il y a également la coexistence des listes parallèles. Une liste de vraies bénéficiaires et celle de faux. Cette dernière n'apparait pas en public mais, elle est déjà signée et elle est présente sur le site de distribution pour être validée à la fin de l'opération. Et pour échapper à tout contrôle, les kits n'arrivent pas au même moment et la distribution se fait dans plusieurs sites sans donner l'impression d'une moindre tricherie. Les autorités locales reçoivent les restes des kits ou l'argent à la fin de l'opération de distribution si bien qu'ils s'empressent à valider les listes sans vérifier le contenu.

La déviation des convois

Bien qu'en baisse actuellement à cause des polémiques qu'elle suscite et des risques qui en découlent, notamment la perte de l'emploi et l'arrêt de financement, la déviation du convoi est généralement une initiative du logisticien/magasinier de l'ONG. Elle se fait en collaboration avec les personnes chargées de la distribution sur le terrain. Le convoi change d'itinéraire et le contenu est vendu sur le marché local à vil prix. Lorsque la décision de dévier l'aide humanitaire est une œuvre de la direction de l'ONG, l'opération de vider le magasin se passe la nuit ou un jour férié. En tout état de cause, dans les deux cas, la précaution est de faire valider les listes de distribution par le chef local, y compris les bordereaux d'expédition afin de se blanchir. Dans des cas très rares, le convoi est dévié par des gangsters. Sinon, les groupes armés évitent de s'en prendre aux convois

humanitaires en raison de leur réputation et pour limiter les menaces car ils n'ont pas assez de moyens pour faire face à la pression internationale ou à une armée dissuasive. Ils préfèrent plutôt se camoufler ou contraindre les équipes de ciblage de les considérer comme déplacés ou retournés selon les cas.

Qui est responsable ?

Il existe des instruments juridiques applicables dans l'humanitaire. En temps de paix, en cas de catastrophes naturelles, le droit national est applicable. Cependant, le droit international humanitaire est applicable dans le cas de conflits armés et confère aux victimes le droit de recevoir l'assistance et la protection. La troisième convention de Genève de 1949 donne au Comité international de la Croix-Rouge des prérogatives plus complexes pour intervenir dans les conflits internationaux. Cependant, l'existence de ces instruments juridiques ne met pas l'action humanitaire à l'abri des dérives en RDC. L'humanitaire étant considérée comme l'affaire des donateurs, la contrainte juridique ne préoccupe guère les communautés bénéficiaires et le gouvernement. C'est « l'argent de la bête » dit-on dans les rues de Bukavu. Pour dire, que c'est une nébuleuse. La source est inconnue et donc c'est l'argent d'un monstre (Léviathan). Cette caricature semble dédouaner les prédateurs de l'aide humanitaire en RDC de tout état d'âme. Ils ne se culpabilisent pas car visiblement ils n'ont pas péché. Il n'existe aucun contrat entre le donateur, le gouvernement et le bénéficiaire. Les donateurs et le gouvernement vivent à couteau tiré. Cette crise de confiance ne manque pas certes des inconvenants. Les donateurs préfèrent passer l'aide à travers les organisations non gouvernementales faute d'expertise requise des structures étatiques, mais également parce qu'elles sont reprochées de détournements sans vergogne. Côté gouvernement, l'aide humanitaire est perçue comme une ingérence dans ses affaires internes. Certes, le gouvernement ne voudrait pas que cette tragédie, qui affecte le peuple au quotidien, et dont il est quelque part responsable, soit dévoilée. Ainsi, n'étant pas associé dans le processus d'activation et de gestion de cette aide, il reproche aux donateurs le manque de considérations et aux ONG de ternir l'image du pays vis-à-vis des tiers pour se faire remarquer et se faire de l'argent. Par conséquent, détourner l'aide humanitaire ou pas, c'est la même chose, s'est exclamé un ministre qui a requis l'anonymat. Quant aux bénéficiaires, ils se considèrent comme des bons à rien, sinon des esclaves. C'est-à-dire des individus sans droit et donc prédisposés à se soumettre naïvement ou à se contenter passivement de ce qu'ils ont reçu pourvu qu'ils accèdent à l'eau, à la nourriture et à d'autres biens essentiels. Les prescriptions techniques les préoccupent trop peu.

Évidemment, le PF a une unité de suivi et d'évaluation opérationnelle, mais sans pouvoir coercitif. Les plaintes des bénéficiaires sont recevables mais ne sont pas traitées et n'ont pas souvent de réponses. Les vulnérables sont donc obligés à céder aux astuces des agents humanitaires. Du coup, l'humanitaire en RDC est devenue l'arène du « *droit du plus fort* » (Rousseau). Or aucune moralité ne peut résulter des effets de la force et « *les immoraux n'ont pas de remords de conscience en cas de meurtre ou de vol* » (Locke).

Depuis longtemps les autorités nationales, la société civile, les ONG internationales, le Comité international de la Croix-Rouge et les Agences des Nations Unies sont informés des cas de flagrance de détournement de l'aide humanitaire par les ONG nationales et le personnel international, mais aucune poursuite n'est engagée. Le *Pooled Fund*, y compris le Comité international de la Croix-Rouge se limitent seulement à la résiliation de contrat ou à mettre le partenaire incriminé sur la liste noire, sans aucune autre forme de contrainte. Quant à l'ONG MSF, elle se limite à la transmission du dossier au parquet. Les rares personnes arrêtées par la police ou interpelées par les magistrats sont relâchées sans procès au motif qu'il n'y a pas de plaignant (partie civile). Certes, la corruption entre en jeu. Brigitte Lacharte et Philippe Lena[6], écrivent à ce sujet que le rôle et la place qu'occupent les ONG dans des nombreux domaines de l'action publique les rendent aujourd'hui suspecte de contribuer à l'affaiblissement de l'État. Du coup, l'État congolais est le premier responsable de cette

forfaiture. Faute de sanctions contre les prédateurs et à cause de son ingratitude face aux efforts des donateurs qui interviennent dans le seul but de combler ses défaillances, l'aide humanitaire est aujourd'hui au gré des prédateurs.

Le problème d'accès physique

La précarité des voies de communication en RDC et l'insécurité croissante dans les milieux de vie des personnes déplacées sont propices au détournement de l'aide. D'une part, en vertu du principe du « *do no harm* », les agents humanitaires sont conscients qu'aucun évaluateur ne pourra prendre le risque d'exposer sa vie en se rendant dans les coins les plus éloignés. D'autre part, entre le temps de ciblage des bénéficiaires et celui de mise en œuvre du projet, des affrontements entre les forces belligérantes sont observées. Ceci fait que les personnes déjà identifiées pour bénéficier de l'aide sont contraintes de se déplacer de nouveau et dans ce mouvement, certaines d'entre elles décèdent. Ainsi, les kits destinés à ces personnes sont vendus par les agents humanitaires à vil prix. En principe, l'aide non distribuée est une propriété du PF. Ce dernier peut autoriser de procéder au ciblage des nouveaux bénéficiaires. Il peut en outre délocaliser le projet ou décider de confier les kits non distribués à une autre organisation pour couvrir les gaps soudains. Cette démarche semble assez longue et ne rencontre pas du tout l'assentiment des acteurs locaux. Certes, les prédateurs bénéficient de la complicité des autorités locales, des services de sécurité et des agents de l'administration publique qui récupèrent les kits non distribués sur le site et les revendent plus tard aux victimes ou aux commerçants locaux.

Les preneurs

L'aide humanitaire attire aussi bien les membres de la communauté non ciblés que les commerçants locaux. Les agents commis à la distribution y compris les bénéficiaires de l'aide ne maîtrisent pas le coût réel des différents items qui constituent le kit ou du moins ne se préoccupent pas de cette question. De même, les bénéficiaires (généralement les déplacés) et les agents humanitaires sont volatiles. Ils n'ont pas la maîtrise du lendemain. Ils ne sont pas rassurés de rester longtemps dans la zone ou d'y retourner pour une activité similaire. Ainsi, les preneurs fixent eux-mêmes les prix d'achat. Et comme ce sont des articles ménagers essentiels et la nourriture, les preneurs disposant du cash ne manquent jamais. Ainsi, par exemple, un kit des articles ménagers essentiels d'une valeur de cent trente dollars américains, est vendu à cinquante dollars par le bénéficiaire ou par l'agent humanitaire. Pour gagner plus ou compenser les déficits, les organisations chargées de distribution de l'aide payent modiquement les salaires des staffs commis au projet. Si par exemple, le salaire prévu pour un chargé de distribution est de mille dollars américains, il reçoit deux cents dollars américains mais il doit signer le reçu de la totalité. Ceci fait qu'il est obligé de recourir aux voies illicites dont le détournement partiel ou total de l'aide pour vivre.

Conclusion

Les bases d'une bonne gestion de l'aide humanitaire sont définies dans les lignes directrices des normes minimales pour l'assistance humanitaire. Il s'agit des normes SPHERE, HAP etc. Bien que connues par les acteurs humanitaires, nombreux bénéficiaires ne sont pas suffisamment informés mais également ils sont indifférents vis-à-vis la question du détournement des fonds ou des biens. L'aide humanitaire étant considérée comme une faveur et non un droit. Faute d'infrastructures adéquates et en raison de l'impunité et du dysfonctionnement de l'État, les prédateurs sont libres de tout mouvement et ceux qui sont arrêtés sont vite relâchés et ils récidivent. Les organisations philanthropiques se limitent à la résiliation des contrats et à placer les organisations prises en flagrance sur une liste d'organisations non fiables ou corrompues.

Valentin Migabo Nshurani

Abonnez-vous à la Lettre de nouveautés du site ESSF et recevez chaque lundi par courriel la liste des articles parus, en français ou en anglais, dans la semaine écoulée.

P.-S.

Valentin Migabo Nshurani, Réseau canadien de recherche sur la philanthropie, 4 septembre 2019

http://alter.quebec/republique-democratique-du-congo-aide-humanitaire-et-predation/

Plateforme altermondialiste est un réseau québécois qui se propose de renforcer la réflexion sur le néolibéralisme 2.0 et d'esquisser des chemins que pourrait emprunter l'altermondialisme sous ses diverses formes. Notre projet est de participer à la réflexion qui se manifeste dans différents lieux depuis quelque temps sur le renouvellement de l'altermondialisme et de l'internationalisme.

Pour prendre contact avec Plateforme altermondialiste : plateformealtermondialiste gmail.com