

HPG Document de Travail

La capacité et la complémentarité dans l'action humanitaire locale en République démocratique du Congo

Véronique Barbelet avec Paulin Bishakabalya Kokere, Emmanuel Kandate, Pacifique Makuta, Mwambusa, Antoine Mushagalusa Ciza et Sanctus Nkundamwami Namahira

Avril 2019



À propos des auteurs

Véronique Barbelet est chercheuse principale au Humanitarian Policy Group (HPG) à l'Overseas Development Institute (ODI).

Paulin Bishakabalya Kokere est coordonnateur national adjoint du Comité pour le Développement et Assistance Humanitaire (CODEVAH).

Emmanuel Kandate est le directeur administratif et financier Research Initiatives for Social Development (RISD-DRC).

Pacifique Makuta Mwambusa est directeur de la recherche technique à RISD-RDC et conférencier à l'Université officielle de Bukavu.

Antoine Mushagalusa Ciza est conseiller juridique à RISD-DRC.

Sanctus Nkundamwami Namahira est gestionnaire de projet sécurité alimentaire chez CODEVAH.

Remerciements

Les auteurs aimeraient remercier toutes les personnes qui ont participé aux discussions de groupe et aux entretiens sans lesquels nous n'aurions pas eu la richesse des informations qui nous ont permis de rédiger ce rapport. Notre travail a été grandement facilité par OCHA et les bureaux locaux de la société civile du Sud-Kivu et du Kasai Central, qui ont fourni des contacts et une cartographie des acteurs pertinents pour cette recherche. L'encadré sur le virus Ebola dans le présent rapport a été rédigé par Caitlin Wake, agente principale de recherche à HPG. Les auteurs remercient tous les pairs relecteurs en République démocratique du Congo et ailleurs dont les commentaires et les contributions ont contribué à façonner ce rapport. Merci à l'équipe de recherche de HPG, en particulier John Bryant, Caitlin Wake et Simon Levine, pour leurs commentaires sur les premières versions. Cette ébauche a bénéficié des précieux commentaires de Christina Bennett et de l'expertise d'édition de Katie Forsythe.

Ce document a initialement été préparé en anglais par Veronique Barbelet, Paulin Bishakabalya, Kokere, Emmanuel Kandate, Pacifique Makuta Mwambusa, Antoine Mushagalusa Ciza et Sanctus Nkundamwami Namahira, et a été publié dans sa version anglaise en mars 2019. En cas de différence ou de manque de cohérence entre les deux versions, la version anglaise a primauté sur la version française. ODI souhaite saluer le travail du CGB Translations Limited pour la traduction de ce document.

Cet ouvrage est autorisé par CC BY-NC-ND 4.0.

Les lecteurs sont encouragés à reproduire le contenu de ce document dans leurs propres ouvrages, seulement si ces ouvrages ne sont pas vendus commercialement. ODI demande de mentionner dûment la provenance de ce contenu et de recevoir une copie de l'ouvrage. Pour l'utilisation en ligne, nous demandons de faire le lien à l'ouvrage original sur le site internet de l'ODI. Les opinions présentées dans le présent document sont ceux des auteurs et ne sont pas obligatoirement endossées par l'ODI ou ses partenaires.

Contenu

	Liste des abréviations	v
	Résumé	vii
1	Introduction	1
	1.1 Objectifs de l'étude et justification	1
	1.2 Méthodologie	1
	1.3 Le contexte	5
	1.4 Aperçu du rapport	7
2	Capacités dans le Sud-Kivu et le Kasai Central : compréhensions et perceptions	8
	2.1 Perceptions des populations affectées sur la cartographie et les capacités des acteurs	8
	2.2 Définir, mesurer et évaluer la capacité : perceptions des acteurs locaux et internationaux	13
	2.3 Perceptions de la capacité dans le Sud-Kivu et le Kasai Central	15
	2.4 Comment les lacunes de capacité sont traitées	18
	2.5 Conclusion : la capacité en RDC et ses implications	18
3	Complémentarité	20
	3.1 Cartographie de la coordination, de la collaboration et des partenariats	20
	3.2 Perceptions de la complémentarité	25
	3.3 Facteurs facilitant ou compromettant la complémentarité : opportunités pour plus de complémentarité	31
	3.4 Conclusion : complémentarité en RDC et ses implications	35
4	Conclusion : capacité et complémentarité en RDC et implications pour l'action humanitaire locale	36
	Références	40

Liste des figures, tableaux et encadrés

Encadrés

Encadré 1 : Termes utilisés dans l'action humanitaire locale congolaise	11
Encadré 2 : Différences entre les zones à forte, moyenne et faible densité et entre le Sud-Kivu et le Kasai Central	13
Encadré 3 : Structures de coordination	24
Encadré 4 : Plus de coordination locale	25
Encadré 5 : Le concept de complémentarité dans les langues locales au Sud-Kivu	26
Encadré 6 : Neuvième épidémie d'Ebola en RDC : quand les capacités existantes ont été exploitées et la complémentarité réalisée	29
Encadré 7 : Le gouvernement congolais : une force compromettante pour l'action humanitaire locale en RDC	32

Tableaux

Tableau 1 : Lieux des groupes de discussion par densité et par région	3
Tableau 2 : Acteurs cités comme sources d'assistance par les personnes affectées lors des FGD	9
Tableau 3 : Évolution des allocations de fond commun par pays par type d'acteur	30

Figures

Figure 1 : Carte de la RDC avec population estimée nécessitant une aide humanitaire	2
Figure 2 : Participants aux FGD par type	4
Figure 3 : Pourcentage de personnes interviewées par type d'organisation	5
Figure 4 : Personnes interviewées par lieu	5

Liste des abréviations

Les 3 « W »	Qui-Quoi-Où
ACAPS	Assessment Capacities Projects
AFDL	Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo
CAFOD	Catholic Agency for Overseas Development
CCONAT	Cadre de concertation des ONG nationales
CICR	Comité international de la Croix Rouge
CODEVAH	Comité pour le développement et l'assistance humanitaire
CPIA	Comité Provincial Inter-Agences
CRIO	Comité Provincial Inter-Organisations
DFID	UK Department for International Development
RDC	République Démocratique du Congo
FDLR	Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda
FEC	Fédération des Entreprises du Congo
FGD	Groupe de discussion
FONAHD	Forum des Organisations Nationales Humanitaires et de Développement
HPG	Humanitarian Policy Group
IDP	Déplacés internes
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
ONGL	Organisation non gouvernementale locale
ONG	Organisation non gouvernementale
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
ODI	Overseas Development Institute
PAM	Programme Alimentaire Mondial
RISD	Research Initiatives for Social Development
RONHD	Reseau des Ongs Nationales Humanitaires et de Développement

ONU	Nations Unies
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNHAS	Service Aérien Humanitaire des Nations Unies
WASH	L'hygiène et à l'assainissement de l'eau
WHO	Organisation mondiale de la santé
WHS	Sommet humanitaire mondial

Résumé

Cette étude a pour objectif d'étudier de manière critique la manière dont la capacité de réponse aux crises humanitaires en République Démocratique du Congo (RDC) est comprise et évaluée, comment les niveaux de capacité des différents acteurs sont perçus et comment les lacunes en matière de capacité sont corrigées. La complémentarité entre les acteurs locaux et internationaux en RDC est également examinée dans le but d'identifier les facteurs qui renforcent ou compromettent la complémentarité pour que l'action humanitaire soit aussi locale que possible, aussi internationale que nécessaire. En se concentrant sur le Sud-Kivu et le Kasai Central, l'étude s'interroge sur les problèmes de capacité et de complémentarité dans les situations de conflit.

Ce document fait partie d'un projet de recherche de HPG de deux ans portant sur la capacité et la complémentarité entre acteurs locaux et internationaux. Le projet vise à examiner les questions suivantes : Comment la capacité peut-elle être mieux comprise et appliquée pour soutenir une réponse humanitaire plus complémentaire et collaborative ? Et quelles sont les opportunités et les obstacles pour exploiter les capacités et forger une complémentarité plus efficace entre les acteurs locaux, nationaux, régionaux et internationaux répondant aux crises humanitaires ? Cette recherche est menée dans le cadre des discussions en cours sur la localisation de l'aide humanitaire, afin d'examiner de manière critique certaines des hypothèses et du discours qui sous-tendent le débat, en mettant l'accent sur la capacité (voir Barbelet, 2018). Le travail de recherche sur le terrain pour cette étude a eu lieu au début de 2018 et comprenait 12 discussions de groupe avec un total de 115 participants et 62 entretiens avec un éventail d'acteurs locaux et internationaux présents en RDC.

L'accent mis sur la capacité organisationnelle par les acteurs internationaux et locaux en RDC reflète les nombreuses années pendant lesquelles les acteurs internationaux ont porté leur attention sur cet élément de capacité. Il souligne également le pouvoir qui leur appartient (et celui des donateurs) de cadrer la capacité en fonction de leurs propres besoins et exigences. Les acteurs internationaux ont maintenu cette orientation pour informer et gérer leurs risques fiduciaires, ce qui a conduit à une définition étroite

des capacités dans le secteur humanitaire en RDC. Il est prouvé que différents éléments de la capacité sont hiérarchisés par différents acteurs. Alors que tous les acteurs ont tendance à prioriser les facteurs qui correspondent à la capacité qu'ils ont, les acteurs locaux sont plus critiques de leur propre capacité que leurs homologues internationaux. En d'autres termes, la capacité est comprise et définie en termes de ce que les organisations peuvent offrir plutôt qu'en termes de ce dont les populations affectées par la crise ont besoin. Plus généralement, nous avons constaté que dans le Sud-Kivu et le Kasai Central, il y avait un manque d'évaluation des capacités à l'échelle du contexte et un manque d'adaptation au contexte de l'évaluation des capacités.

Alors que les populations affectées ne perçoivent pas plus de capacité chez les organisations locales ou internationales, elles appellent systématiquement à recruter du personnel au niveau communautaire et à travailler avec et à travers des institutions locales et de la société civile. Les perceptions des populations affectées devraient indiquer quels éléments de la capacité peuvent être priorités ou au moins inclus dans une définition locale de la capacité. Selon nos recherches, les populations affectées se sentent incapables d'influencer la manière dont les interventions humanitaires sont mises en œuvre.

Les acteurs locaux que nous avons interrogés ont reflété l'insistance des populations affectées sur l'importance d'engager les institutions, les structures et les acteurs locaux existants. Pour eux, la capacité devrait être examinée parallèlement aux rôles et fonctions de la société civile locale, même si cette société civile n'a pas de capacité. À certains égards, la capacité est moins importante pour les acteurs internationaux, qui se concentrent davantage sur le risque fiduciaire ; cela se reflète dans leurs évaluations des acteurs locaux, qui font peu pour évaluer la capacité de contribuer à l'allègement des souffrances mais plutôt pour évaluer les risques. Cette approche axée sur les risques a tendance à altérer les perceptions de la capacité et la confiance entre les acteurs devient un facteur de collaboration plus important que la capacité. En découvrant les attitudes sous-jacentes sur la manière dont la capacité est perçue par les acteurs internationaux, nous pouvons commencer

à comprendre pourquoi la capacité locale n'est pas perçue comme étant aussi élevée que l'on pourrait s'y attendre compte tenu de la nature prolongée du conflit au Sud-Kivu. Le manque de confiance et l'accent mis sur le risque a contribué à la faiblesse des partenariats entre les acteurs internationaux et locaux au Sud-Kivu et au manque de renforcement systématique des capacités. Les engagements pris par le Sommet humanitaire mondial (WHS) et le Grand Bargain pour une action humanitaire aussi locale que possible, aussi internationale que nécessaire n'ont pas encore modifié cette situation sur le terrain en RDC. Les perceptions de la capacité - ou plutôt de la gestion des risques - continuent de rendre difficile la complémentarité entre les acteurs internationaux et locaux.

En effet, de nombreux acteurs internationaux en RDC ont cherché la complémentarité avec leurs pairs internationaux, sans comprendre la valeur de la complémentarité entre les acteurs locaux et internationaux. L'attitude de la plupart des acteurs internationaux en RDC reste celle d'une action humanitaire aussi internationale que possible et d'une prise en compte de la capacité locale uniquement lorsque les limites de la communauté internationale sont atteintes.

En conséquence, les niveaux de complémentarité entre les acteurs locaux et internationaux au Sud-Kivu et au Kasai Central restent faibles, selon nos conclusions. Pour changer cela, il faudra s'attaquer aux facteurs d'exclusion mis en évidence dans cette recherche, ainsi qu'aux éléments qui compromettent la complémentarité, en particulier les problèmes de confiance et le manque de coordination inclusive. Cela aidera à identifier certains des problèmes sous-jacents qui défient une action humanitaire plus locale, mais il reste encore beaucoup à faire pour

examiner ce qui pourrait les résoudre. Nos recherches en RDC indiquent que cela pourrait être possible en investissant dans des ressources pour aider le secteur à mieux comprendre et cartographier les capacités ; investir dans l'évolution des politiques pour changer l'attitude des acteurs internationaux, y compris des donateurs, afin de reconnaître et d'exploiter les capacités existantes, et d'appuyer approches plus complémentaires pour travailler avec les capacités locales existantes ; localiser la coordination pour utiliser les structures de coordination afin de transférer le pouvoir et appuyer une action humanitaire plus locale ; et la mise en place de mécanismes de gestion des risques fiduciaires au niveau de manière à soutenir une action humanitaire plus locale, ainsi que la mise en place de système de responsabilité sociale locale en tant que nouvelle approche de la gestion des risques fiduciaires.

Il incombe aux acteurs locaux de prouver qu'ils sont plus efficaces, plus efficaces et moins chers dans le travail humanitaire. Mais en l'absence de réponses humanitaires à grande échelle dirigées, gérées et mises en œuvre par des acteurs locaux avec le soutien d'acteurs internationaux, seuls des exemples anecdotiques appuient l'affirmation selon laquelle l'action humanitaire locale est meilleure. Il existe suffisamment de preuves pour démontrer que le fait de ne pas impliquer la société civile locale, de compromettre les capacités locales et de ne pas avoir d'action humanitaire plus locale a des conséquences négatives sur la paix et le développement à moyen et à long terme et, finalement, sur les résultats humanitaires. Le temps est venu d'investir véritablement à grande échelle dans la réponse humanitaire locale durable dans des endroits comme la RDC, où la situation humanitaire se poursuivra probablement au cours de la prochaine décennie.

1 Introduction

La République démocratique du Congo (RDC) a connu de nombreuses crises résultant de conflits à l'intérieur de ses frontières et dans les pays voisins, de catastrophes naturelles et de pandémies. En conséquence, on estime que sur une population totale de 94 millions, 12,8 millions de personnes ont besoin d'une aide humanitaire en 2019 (OCHA, 2018a) et qu'il faut 1,65 milliard de dollars pour répondre à ces besoins (OCHA, 2018a). En 2017, la situation en RDC s'est détériorée avec l'intensification de la violence et des conflits dans l'est du pays et une nouvelle crise émergente dans la région du Kasai. En octobre 2017, les Nations Unies (ONU)¹ ont déclaré l'urgence humanitaire de niveau 3 à l'échelle du système. Cependant, seuls 33% des personnes dans le besoin ont bénéficié d'une assistance (essentiellement en raison d'un sous-financement (OCHA, 2017a)). En 2018, alors que la tension montait en raison des élections prévues en décembre, les conflits et les déplacements de personnes ont continué à augmenter, aggravés par l'épidémie d'Ebola en août 2018 en Ituri et dans le Sud-Kivu. La couverture des besoins est restée faible à 44% (OCHA, 2018a). C'est dans ce contexte que le Humanitarian Policy Group (HPG) de l'Overseas Development Institute (ODI) a mené une étude en RDC dans le cadre de ses recherches sur les capacités et la complémentarité des acteurs locaux, nationaux et internationaux de l'action humanitaire (HPG, 2017 ; Barbelet, 2018).

1.1 Objectifs de l'étude et justification

Ce document fait partie d'un projet de recherche de HPG de deux ans portant sur la capacité et la complémentarité entre acteurs locaux et internationaux. Le projet vise à examiner les questions suivantes : Comment la capacité peut-elle être mieux comprise et appliquée pour soutenir une réponse humanitaire plus complémentaire et collaborative ? Et quelles sont les opportunités et les obstacles pour exploiter les capacités et forger une complémentarité plus efficace entre les acteurs

locaux, nationaux, régionaux et internationaux répondant aux crises humanitaires ?

Cette recherche est menée dans le cadre des discussions en cours sur la localisation de l'aide humanitaire, afin d'examiner de manière critique certaines des hypothèses et du discours qui sous-tendent le débat, en mettant l'accent sur la capacité (voir Barbelet, 2018). L'affirmation selon laquelle les capacités manquent souvent au niveau local et empêche donc la localisation de l'aide revêt un intérêt particulier. Dans un rapport publié dans le cadre de ce projet, nous affirmons que « la capacité doit être examinée dans le cadre plus vaste des interactions et des relations, y compris les dynamiques de confiance et de pouvoir » (Barbelet, 2018). Dans ce sens, le projet cherche également à comprendre comment une complémentarité entre les acteurs locaux, nationaux et internationaux peut être réalisée.

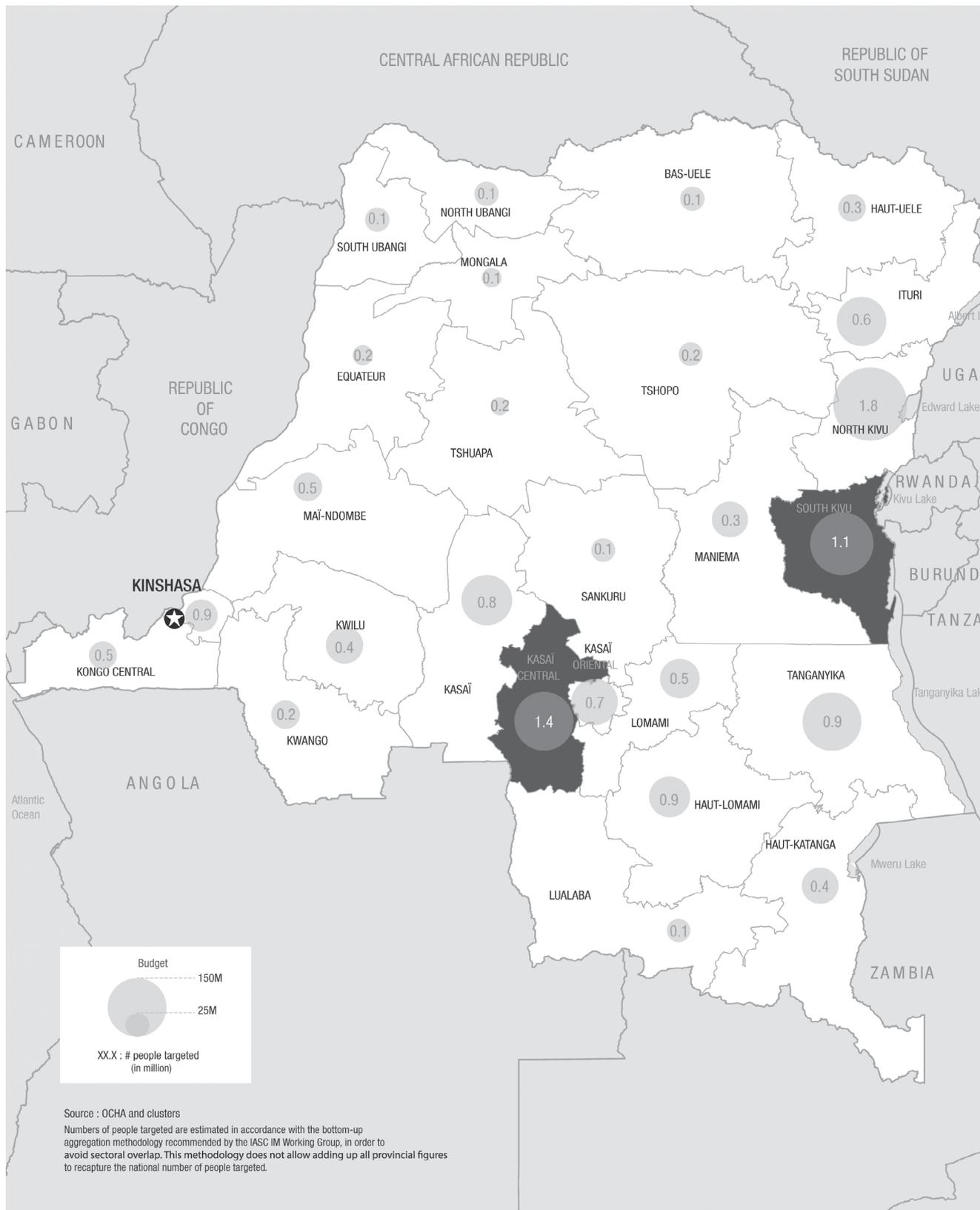
Chaque province de la RDC a un certain niveau de besoins humanitaires et le pays a été choisi comme étude de cas car il offrait la possibilité d'examiner à la fois une situation de conflit prolongé (au Sud-Kivu) et une situation de conflit émergent (Kasai Central) dans le même pays, nous permettant ainsi de tester l'impact d'une crise durable sur les questions de capacité et de complémentarité. La recherche nous permet : d'examiner les questions de principes humanitaires ; de comparer les crises prolongées et émergentes et les implications potentielles pour les niveaux de capacité et de complémentarité existant entre les différents acteurs ; d'examiner la capacité et le rôle de la société civile locale dans une situation de conflit interne et sa relation avec le gouvernement ; ainsi que d'examine le rôle du gouvernement.

1.2 Méthodologie

La recherche de terrain pour ce rapport a été effectuée entre février et avril 2018. L'équipe de recherche était composée de six chercheurs représentant trois organisations : Research Initiatives for Social Development (RISD), le Comité pour

1 Une intervention d'urgence de niveau 3 (niveau 3 / L3) est définie par le Comité permanent interorganisations comme « des crises humanitaires majeures soudaines déclenchées par des catastrophes naturelles ou des conflits nécessitant une mobilisation de l'ensemble du système » » (CPI, 2012, cité dans OCHA, 2017a)

Figure 1 : Carte de la RDC avec population estimée nécessitant une aide humanitaire



Source: OCHA, 2017a

le développement et l'assistance humanitaire (CODEVAH) et HPG. Un atelier de recherche initial a permis de contextualiser la méthode de recherche mise au point pour le projet de recherche global, qui a été utilisée pour une deuxième étude de cas au Bangladesh (voir Wake et Bryant, 2018).

1.2.1 Groupes de discussion avec les populations affectées

Les groupes de discussion (FGD) ont été conduits par RISD et CODEVAH en français ou dans la langue locale (avec un traducteur dans le Kasai Central) dans le Sud-Kivu et le Kasai Central, et traduits en anglais par l'auteur principal. Les emplacements des groupes de discussion ont été choisis en fonction de la densité d'acteurs humanitaires telle qu'enregistrée sur la carte « Qui-Quoi-Où » de l'Office de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) (3W) (OCHA, 2018c ; 2018d). En utilisant cette carte, nous avons identifié les zones du Sud-Kivu et du Kasai Central qui avaient une densité d'acteurs élevée, moyenne et faible (voir le tableau 1). Les choix ont été faits en fonction de considérations de logistique et de sécurité : temps de voyage, infrastructure et sécurité pour les chercheurs et les participants aux groupes de discussion. Des zones avec des densités différentes d'acteurs humanitaires ont été sélectionnées pour examiner si et comment la densité avait un effet sur les types d'acteurs impliqués et si les perceptions de capacité des populations différaient selon l'endroit où le système humanitaire formel était fortement impliqué par rapport à l'endroit où ils ne l'étaient pas. Cependant, nous n'avons pas constaté que la densité d'acteurs ait eu un impact sur les types d'acteurs perçus comme étant présents par les populations affectées ou sur

la manière dont les personnes affectées ont perçu les capacités de ceux qui fournissent l'aide.

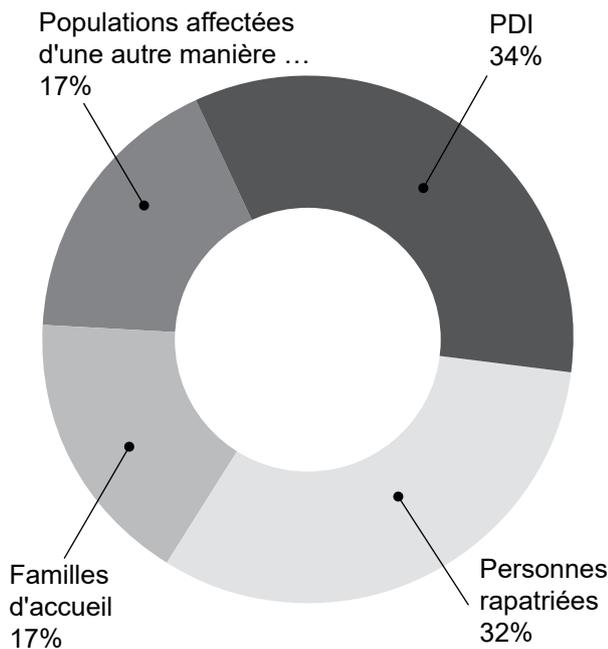
Au total, 12 FGD ont été menées (six au Sud-Kivu et six au Kasai Central), représentant 115 participants (voir le tableau 1 et la figure 4). La moitié des discussions de groupe ont été menées avec des femmes uniquement (49% du total des participants) et l'autre moitié avec des hommes uniquement (51% du total des participants). En comparant les réponses des groupes de discussion hommes et femmes, nous n'avons trouvé aucune tendance suggérant une différence entre les perceptions des hommes et des femmes sur les questions posées. En conséquence, les conclusions des groupes de discussion sont présentées sans distinction entre hommes et femmes. Parmi les participants aux FGD, 34% étaient des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), 32% étaient des personnes rapatriées, 17% accueillaient des PDI en tant que familles hôtes et 17% étaient autrement affectés par le conflit (y compris des personnes qui sont restées dans leurs communautés tout au long du conflit mais n'ont jamais hébergé de PDI).

L'objectif des groupes de discussion était de fonder notre analyse sur la perspective des populations affectées. Nous avons cherché à identifier, par le biais de questions indirectes, le type d'acteurs ayant la capacité de fournir efficacement l'aide et ce qui importait le plus aux populations touchées par les crises en termes de type d'aide et de son mode de livraison. Sur cette base, nous pouvons déduire comment les capacités sont perçues, les lacunes et les capacités nécessaires en fonction des perspectives des populations affectées. Les thèmes clés émanant des groupes de discussion étaient :

Tableau 1 : Lieux des groupes de discussion par densité et par région

Groupes de discussions	Région	Emplacement	Densité
FGD 1	Sud Kivu	Uvira	Moyenne
FGD 2	Sud Kivu	Sange	Moyenne
FGD 3	Sud Kivu	Mwenga	Faible
FGD 4	Sud Kivu	Kalehe	Haute
FGD 5	Sud Kivu	Mwenga	Faible
FGD 6	Sud Kivu	Kalehe	Haute
FGD 7	Kasai Central	Matamba	Moyenne
FGD 8	Kasai Central	Nganza	Haute
FGD 9	Kasai Central	Benamukangala	Faible
FGD 10	Kasai Central	Matamba	Moyenne
FGD 11	Kasai Central	Benamukangala	Faible
FGD 12	Kasai Central	Nganza	Haute

Figure 2 : Participants aux FGD par type



- Le type d'assistance reçue et de quelles organisations.
- Préférences pour les sources d'assistance et raisons pour celles-ci.
- Les besoins en assistance.
- Lacunes, défis et autres manques de capacités.
- Support et stratégies communautaires.
- Préférence pour les sources d'assistance dans le futur et le niveau d'influence des personnes affectées sur ce choix.

1.2.2 Entrevues

Au total, 62 entrevues qualitatives ont été réalisées dans le Sud-Kivu (Bukavu, Mwenga, Uvira et Kalehe) et dans le Kasai Central (Kananga). La cartographie et la sélection des personnes interrogées ont été déterminées sur la base des résultats des groupes de discussion, de la consultation des autorités locales, des autorités traditionnelles et des bureaux locaux de la société civile, ainsi que des cartographies 3W d'OCHA. La plupart des entrevues ont été menées en face à face, un petit nombre par téléphone ou par Skype. La figure 3 présente les personnes interrogées par type. Des entrevues ont eu lieu avec des femmes occupant des postes de direction, ainsi qu'avec du personnel (hommes et femmes) d'organisations qui étaient dirigées par des femmes ou se concentraient sur les problèmes des femmes. Comme la recherche ne portait pas spécifiquement sur ce type d'organisations,

les questions posées et l'analyse réalisée ne visaient pas à comprendre l'impact d'une action humanitaire plus locale sur le genre (elle n'a pas non plus été soulevée spontanément par les personnes interrogées) ni à savoir si les organisations de femmes étaient confrontées à des défis en termes de partenariat, de participation ou de capacité.²

Les difficultés rencontrées pour obtenir des entretiens signifiaient qu'il manque certaines opinions, en particulier celles de personnes travaillant pour des agences des Nations Unies, des donateurs internationaux et le secteur privé local. Cela est principalement dû à un manque de disponibilité et d'intérêt. Il était également difficile d'identifier et de contacter les acteurs pertinents du secteur privé local.

La recherche de terrain dans le Kasai Central (20 entrevues) a été plus difficile qu'au Sud-Kivu (41 entrevues) en raison des annulations de vols, du manque d'infrastructures de télécommunication et de la situation sécuritaire qui limitait les déplacements des groupes de discussion vers les communautés. En conséquence, les conclusions se concentrent principalement sur le Sud-Kivu en utilisant le Kasai Central comme exemple comparatif.

Les entrevues ont porté sur les thèmes suivants :

Capacité :

- Profil de l'organisation.
- Perceptions de sa propre capacité.
- Définition et compréhension de la capacité.
- Capacité requise dans le contexte.
- Défis à la capacité.
- Les éléments qui facilitent et soutiennent la capacité.
- Capacité locale dans le contexte.
- Perceptions de la capacité des autres.
- Moyens de combler les lacunes en matière de capacité.

Complémentarité :

- Partenariat actuel, y compris les défis et les opportunités.
- Compréhension et définition de la complémentarité.
- Niveau de complémentarité.
- Exclusion et inclusion de différents acteurs.
- Les facteurs qui favorisent la complémentarité.
- Les facteurs qui compromettent la complémentarité.
- Opportunités pour plus de complémentarité.

² Pour plus d'informations à ce sujet, voir Care International (2018).

Un atelier final d'analyse interne (parmi les chercheurs impliqués dans le projet) a été organisé. À l'appui de cette analyse, un document interne sur le contexte et l'économie politique des crises au Kasaï Central et au Sud-Kivu a été produit par l'un des chercheurs. Certaines parties ont été utilisées pour rédiger la section contextuelle de ce rapport.

1.2.3 Définitions et termes

Ce rapport examine la diversité des conceptions et des définitions de la capacité et de la complémentarité. Pour encadrer ce projet de recherche, l'équipe de recherche propose les définitions suivantes pour la capacité et la complémentarité (voir Barbelet (2018) pour une discussion de ces concepts).

Les chercheurs comprennent généralement la *capacité* comme la contribution potentielle ou réelle d'un acteur ou d'une organisation à l'atténuation des souffrances des populations affectées, notamment la capacité organisationnelle (financement, politiques internes, infrastructures), la capacité opérationnelle (capacité de gérer l'accès, la sécurité, d'analyser les besoins), la capacité technique (capacité de construire un forage, de construire un abri) et la capacité de respecter des normes (telles que les principes humanitaires) (Barbelet, 2018).

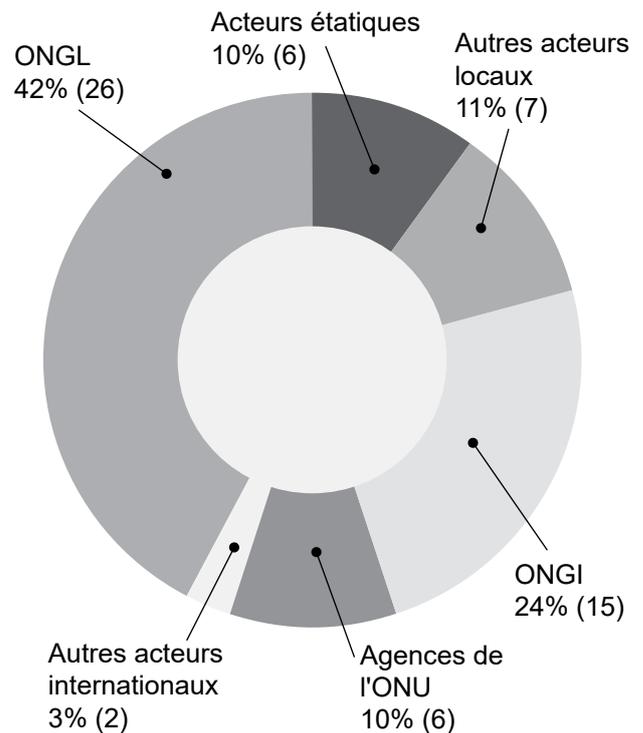
La *complémentarité* est définie par les chercheurs comme un résultat où toutes les capacités à tous les niveaux - local, national, régional, international - sont exploitées et combinées de manière à obtenir les meilleurs résultats humanitaires pour les communautés affectées (Barbelet, 2018).

Les termes *organisation locale* ou *acteur local* (acteur désignant à la fois des individus, des groupes d'individus ou des organisations formelles) sont utilisés dans un sens large dans le présent rapport pour faire référence à des organisations et à des acteurs qui ne sont basés et n'interviennent qu'au niveau national et sous-national, que ce soit au niveau provincial (Bukavu, Kananga), au niveau du *territoire* (sous-régional) ou au niveau communautaire. Lorsque des distinctions sont nécessaires, des termes spécifiques tels que organisations communautaires ou organisations nationales sont utilisés.

1.3 Le contexte

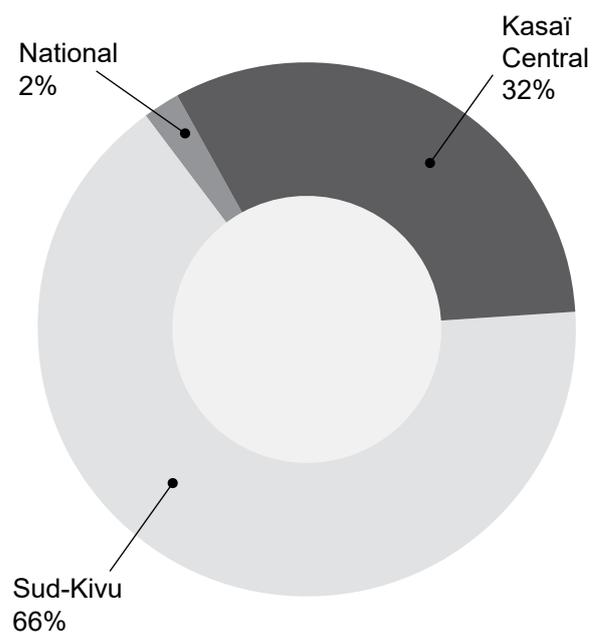
Deuxième plus grand pays d'Afrique, avec une population de plus de 80 millions d'habitants, la RDC occupe le 176e rang sur 189 pays dans le Rapport sur le développement humain de 2018 (Programme des

Figure 3 : Pourcentage de personnes interviewées par type d'organisation



Remarque : « autres acteurs internationaux » comprend un donateur et un répondant d'une organisation internationale qui n'était ni une organisation non gouvernementale internationale (ONGI) ni une agence des Nations Unies, et les « autres acteurs locaux » comprenaient un acteur du secteur privé local, un chef traditionnel, un consultant local ne travaillant plus avec une organisation, un universitaire local et une personne travaillant pour une organisation paraétatique.

Figure 4 : Personnes interviewées par lieu



Nations Unies pour le développement (PNUD), 2018). Cependant, selon la Banque mondiale, la RDC pourrait devenir un pays riche avec 80 millions d'hectares de terres arables et plus de 1 100 minéraux et métaux précieux (Banque mondiale, 2018). Depuis son indépendance de la Belgique en 1960, la RDC a connu de multiples conflits et crises causés par une succession complexe d'événements et des facteurs interdépendants, notamment : un héritage colonial qui a déstabilisé les cultures et les structures locales ; les rivalités ethniques exacerbées par la pauvreté généralisée et un régime autoritaire incapable de fournir des services de base ou d'assurer la sécurité de ses citoyens ; déplacements à grande échelle ; conflit pour le contrôle des ressources naturelles ; pression démographique sur les terres dans certaines zones ; et les conflits agro-pastoraux (voir Verhaegen, 1966 ; Mathieu et Willame, 1999 ; Hugo, 2006 ; Mughendi, 2010).

Entre 1960 et 1965, la lutte pour le pouvoir a fait plus de deux millions de morts et s'est soldée par un coup d'état militaire qui a conduit au régime autoritaire de Mobutu. Le règne de Mobutu a pris fin en 1997 à la suite de la prétendue guerre de libération dans le Sud-Kivu en 1996, qui a permis à Laurent Kabila et à son Alliance des Forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) de prendre le pouvoir. La fin des années 1990 et le début des années 2000 ont vu se multiplier les conflits internes contre l'AFDL de la part de forces rebelles appuyées par des pays voisins (voir Ayoub, 2011). En dépit de multiples accords de paix et de tentatives de réconciliation (Accords de Sun City, 2002 ; Accords de paix de Goma, 2009), l'insécurité, les conflits et les déplacements ont continué de ravager la RDC et se sont étendus à des régions jusque-là non touchées (Kasaï). Un nouveau mouvement rebelle (comme le M23 en 2012) émerge dans les Kivus à l'est du pays (voir Shutsha, 2012). En 2018, la RDC a été confrontée à une nouvelle crise avec deux épidémies d'Ebola (voir encadré 4) et des tensions autour des élections de décembre.

Selon les estimations, 12,8 millions de personnes en RDC ont besoin d'une aide humanitaire en 2019 (OCHA, 2018a). En décembre 2017, 4,48 millions de personnes étaient considérées comme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (IDMC, 2018). Il faut 1,65 milliard de dollars pour répondre aux besoins de neuf millions de personnes parmi les plus vulnérables, mais en 2018, seuls 44% des besoins estimés étaient couverts (OCHA, 2018a). L'accès, les contraintes de financement et les capacités opérationnelles continuent de nuire à la capacité des organisations humanitaires d'atteindre les populations affectées (OCHA, 2018a). Les besoins sont motivés

par la persistance de défis et de conflits socio-économiques et aggravés par le déclin de l'activité agricole, ce qui entraîne environ 12,8 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire et 8,5 millions de personnes menacées d'épidémies, en particulier de choléra et d'Ebola (OCHA, 2018a).

Au Sud-Kivu, on estime à 647 000 le nombre de PDI (ACAPS, 2018a) et 1,1 million ont besoin d'une aide humanitaire (OCHA, 2017a). Le Sud-Kivu a fait face à sa première crise humanitaire en 1994 avec l'arrivée de centaines de milliers de réfugiés rwandais et s'est depuis prolongé. L'est du Congo continue d'être touché par la présence de plus de 70 groupes armés (ACAPS, 2018b). Les conflits localisés entre les autorités traditionnelles détériorent encore la sécurité de la population du Sud-Kivu.

Bien que le conflit dans le Kasaï ait débuté relativement récemment (en octobre 2016), il a été tout aussi désastreux pour les civils : environ 1,8 million de personnes avaient besoin d'une assistance humanitaire à la fin de 2018 malgré une amélioration de la situation de conflit (OCHA, 2018b). Le Congo Research Group (2018 : 6) a qualifié la crise du Kasaï de « l'une des escalades de violence les plus dramatiques de l'histoire congolaise » avec 1,4 million de personnes déplacées dans leur propre pays en un an et 3 383 décès rapportés entre octobre 2016 et juin 2017. Le conflit opposait initialement les autorités coutumières, mais il s'est rapidement étendu à un conflit intercommunal alimenté par des années de marginalisation politique et économique. En effet, alors que le Kasaï n'avait jamais connu de conflit ouvert et avait seulement fait face à une situation humanitaire due à l'arrivée de réfugiés angolais, la région a été confrontée à des niveaux élevés de pauvreté chronique et à une faible participation politique aux affaires nationales pendant des décennies. Bien que ces griefs n'aient pas déclenché le conflit, ils ont certainement contribué à son escalade et à son expansion. Le conflit est né de la controverse autour de la nomination d'un chef coutumier, Jean-Prince Pandi, également connu sous son titre principal Kamuina Nsapu Pandi, qui n'a jamais reçu le décret officiel du gouvernement lorsqu'il a été nommé chef en 2013, en raison de sa sympathie pour l'opposition (Congo Research Group, 2018). En août 2016, Pandi a été tué par l'armée congolaise. Cela a marqué l'escalade de la violence et, avec le temps, le conflit s'est déplacé du Kasaï Central vers la province du Kasaï, devenant de plus en plus ethnique et témoignant de la montée en puissance de la milice Bana Mura avec le soutien présumé de politiciens liés à la région basés à Kinshasa (Congo Research Group,

2018). Alors que les déplacements ont diminué, des zones de violence subsistent et la crise du Kasai montre des signes de prolongation.

L'existence d'organisations non gouvernementales (ONG) internationales et locales en RDC remonte à l'époque coloniale, quand une forte présence de missions catholiques et protestantes soutenait le développement de la population (par exemple, avec la création d'écoles et d'hôpitaux). Certaines ONG étaient présentes dans les années 1930 mais les années 1980 ont vu un développement et une expansion rapides en RDC, plusieurs réunions de haut niveau ayant abouti à la création du Conseil national des ONG de développement (voir Mbelu, 2010). Le nombre d'ONG en RDC est passé de 450 en 1990 à 1 322 en 1996 pour atteindre plus de 5 000 aujourd'hui.

La société civile en RDC pourrait être qualifiée de dynamique et est structurée par les Bureaux de la société civile nationaux, provinciaux et sous-provinciaux. Au sein des organisations caritatives, la société civile est principalement organisée autour des questions de développement et des droits de l'homme, laissant une minorité d'organisations locales se définissant comme des organisations essentiellement humanitaires. Les églises jouent également un rôle important dans la société, en particulier dans la gestion des conflits. Alors que le gouvernement coopte la société civile en RDC avec le but compromettre son pouvoir, la société civile locale

est puissante et reconnue par les organisations locales qu'elles soient humanitaires, de développement et de défense des droits de l'homme (bien qu'elle ne soit souvent pas reconnue par les acteurs internationaux comme sera discuté).

1.4 Aperçu du rapport

Le chapitre 2 commence par un bref aperçu du contexte et des acteurs qui contribuent à la réponse humanitaire. Les résultats des FGD sont ensuite discutés et analysés. Le chapitre poursuit en expliquant comment les capacités ont été définies, mesurées et évaluées par les acteurs sur le terrain, comment les acteurs ont perçu leurs propres capacités et celles des autres, ainsi que le niveau global de capacité. Il examine comment les lacunes de capacité ont été adressées. Le chapitre 3 donne un aperçu de la manière dont les partenariats et la coordination sont pratiqués dans le Sud-Kivu et dans le Kasai Central, suivi d'une analyse des définitions, des compréhensions et des perceptions de la complémentarité. Le chapitre propose un examen des facteurs d'inclusion et d'exclusion de différents acteurs avant de regarder ce qui soutient et empêche la complémentarité. Il conclut en analysant en quoi les conclusions du Kasai Central et du Sud-Kivu éclairent ce qui serait nécessaire pour que l'action humanitaire soit aussi locale que possible et aussi internationale que nécessaire de manière complémentaire.

2 Capacités dans le Sud-Kivu et le Kasai Central : compréhensions et perceptions

L'absence de consensus sur la définition et la compréhension de la capacité dans le secteur humanitaire la rend difficile à mesurer ou à évaluer de manière objective (Barbelet, 2018). Cette étude de cas porte essentiellement sur la compréhension, la définition et l'évaluation des capacités par différents acteurs humanitaires locaux et internationaux, ainsi que par les populations affectées. Les sections ci-dessous traiteront des perceptions de la capacité à refléter la diversité des compréhensions en RDC. L'accent mis sur les perceptions de la capacité - le niveau et la nature perçus de la capacité d'un acteur - repose en partie sur la reconnaissance du fait qu'il existe peu de consensus sur ce que signifie la capacité et sur la manière de l'évaluer de manière objective, ainsi que sur l'examen de la connaissance qu'ont les acteurs de la capacité de chacun (voir Barbelet, 2018). En outre, le document reconnaît que les individus agissent sur ce qu'ils perçoivent comme étant vrai plutôt que sur des faits.

La section ci-dessous fait référence à différents types de capacité, tels que :

- *La capacité organisationnelle*, qui fait référence à l'aspect institutionnel plus formel d'une organisation, à ses politiques et processus, en particulier en ce qui concerne la gestion financière, les ressources humaines et les politiques de passation des marchés, ainsi que sur les moyens dont dispose une organisation (niveau de financement), logistique (nombre de voitures, motos), d'actifs (bureaux, ordinateurs) ou de ressources humaines (nombre d'employés à temps plein).
- *La capacité opérationnelle*, qui désigne la capacité d'accéder aux populations affectées pour offrir des programmes de qualité, pour analyser et

comprendre les besoins des populations touchées par les crises, etc.

- *La capacité technique*, qui fait référence à l'expertise technique nécessaire pour effectuer des interventions telles que l'installation de forage ou la construction d'abris.
- *La capacité à respecter les normes du secteur* telles que les principes humanitaires, y compris le principe de *Do No Harm*, etc.

Premièrement, les conclusions des groupes de discussion sont utilisées pour comprendre et cartographier les capacités du point de vue des personnes affectées. Deuxièmement, le document se concentre sur la manière dont la capacité est comprise, définie et perçue par différents acteurs (qu'il s'agisse d'acteurs humanitaires, de développement, des droits de l'homme, du secteur privé ou d'État) dans le Sud-Kivu et dans le Kasai Central.

2.1 Perceptions des populations affectées sur la cartographie et les capacités des acteurs

Comme souligné précédemment, la capacité n'a pas été systématiquement définie ni dans la pratique ni dans la littérature existante. Cela a abouti à un manque de consensus sur non seulement la définition de la capacité dans le contexte humanitaire, mais également sur la manière de mesurer la capacité de manière objective. Pour avancer sur cette question, la recherche visait à fonder l'analyse de la capacité sur la manière dont les populations affectées perçoivent la capacité actuelle de répondre à leurs besoins. À travers les groupes de discussion, les populations affectées ont réfléchi à l'assistance qu'elles avaient reçue, à leurs

préférences, aux lacunes et défis actuels, aux stratégies de support communautaire et aux personnes qu'elles aimeraient voir les aider davantage et pourquoi. À partir de leurs réponses, nous pouvons mettre en évidence plusieurs lacunes et défis dans les capacités actuelles, tenter d'identifier où se trouvent ces lacunes et déterminer ce qui compte pour les populations affectées en termes de qui fournit l'aide et comment. Cette section reflète les points de vue des personnes affectées et non ceux des acteurs locaux humanitaires et de développement.

2.1.1 Une diversité d'acteurs répondant aux besoins des personnes affectées

La diversité des acteurs répondant aux besoins humanitaires (urgence, ainsi que l'appui aux moyens de subsistance, la réhabilitation, etc.) a été mise en évidence dans les groupes de discussion. Parmi les sources d'assistance les plus citées, les plus importantes et les plus fiables figurent les familles d'accueil qui ont fourni un abri, de la nourriture et des vêtements aux personnes déplacées. Diverses structures communautaires ont été mentionnées, en particulier des groupes de femmes (groupes de mamans) qui soutiennent les femmes vulnérables principalement par le biais de microcrédits et de fonds rotatifs. Les églises ont également été

largement citées comme sources d'assistance importantes et considérées comme des acteurs distincts des ONG affiliées à des églises telles que Caritas. La liste ci-dessous présente les organisations mentionnées par les personnes touchées lors des groupes de discussion.

Bien que le tableau puisse ne pas représenter tous les acteurs impliqués dans le soutien aux personnes touchées par les crises (en particulier les acteurs moins visibles tels que les donateurs ou l'OCHA), ou donner une idée de la quantité et de la qualité de l'aide reçue, il met en évidence le nombre élevé d'individus, des structures et des ONG locales, nationales et internationales contribuant au soutien des populations affectées. Ce qui peut être plus pertinent est la manière dont cette cartographie est reflétée (ou non) dans les flux de financement, la participation et l'influence dans la coordination humanitaire formelle et dans les partenariats avec les acteurs internationaux. De cette recherche, nous savons qu'un grand nombre d'individus, de structures communautaires et d'ONG locales et nationales énumérés ci-dessus ne pensent pas que leur participation à la coordination humanitaire formelle est efficace et qu'ils se heurtent à des obstacles pour accéder aux fonds internationaux et pour nouer des partenariats avec des acteurs internationaux.

Tableau 2 : Acteurs cités comme sources d'assistance par les personnes affectées lors des FGD

Les individus dans les communautés locales	Organisation à base communautaire	Acteurs locaux et nationaux	ONGI	Agences de l'ONU	Autres organisations internationales
<ul style="list-style-type: none"> Familles d'accueil Les politiciens locaux Acteurs religieux (prêtres, pasteur) 	<ul style="list-style-type: none"> Groupes de femmes à base communautaire (<i>groupes des mamans</i>) AFEVIS Églises locales Association locale des consommateurs d'eau potable 	<ul style="list-style-type: none"> Caritas Uvira, Caritas Bukavu, Caritas Kananga Structures et fonds du gouvernement ECC MERU AFEDEM Fondation Panzi APIDE VOVOLIB AVUDES UPCO Rio ECC CADIM APC UPDI Union Paysanne pour le Développement Rural ADPAE CAPSM AFEVIS 	<ul style="list-style-type: none"> ACTED NRC Save the Children Zoa Women for Women IRC OXFAM WWF World Vision War Child CRS MSF AVSI Handicap International ACF 	<ul style="list-style-type: none"> UNHCR PAM UNICEF 	<ul style="list-style-type: none"> CICR USAID

2.1.2 Pour les populations affectées, local signifie niveau communautaire

Les groupes de discussion ont donné un aperçu intéressant de la manière dont les populations affectées ont catégorisé les organisations intervenant dans leurs communautés. En effet, pour les populations interrogées, une organisation locale, et celles qu'elles souhaiteraient voir davantage impliquées dans la réponse à leurs besoins, est une organisation basée dans leur communauté plutôt que dans la capitale provinciale. Les populations affectées considéraient à la fois les acteurs internationaux et les acteurs provinciaux (ceux basés à Bukavu, la capitale de la province du Sud-Kivu) comme des étrangers et donc ne comprenant pas pleinement les besoins de la population locale, ainsi que n'ayant pas d'incitation à rendre des comptes aux populations locales, notamment en termes de participation. Le fait que ces organisations locales aient des bureaux dans d'autres endroits importait moins que d'être composé de membres de la communauté et de rendre des comptes localement (au lieu de rendre des comptes à un bureau ailleurs).³ Un exemple donné est celui des commerçants venant de Bukavu pour participer à une foire (où de l'argent et / ou des bons sont échangés contre des marchandises) par opposition aux commerçants de la communauté locale (à comprendre comme ceux qui travaillent et vivent dans cette communauté). Les populations concernées ont estimé que des fraudes avaient eu lieu au cours de cette foire, car les commerçants de Bukavu n'avaient aucune incitation à livrer ; les commerçants locaux n'auraient pas pu faire cela ou ils auraient perdu des affaires futures dans la communauté. Les acteurs locaux, pour les populations affectées, comprenaient également les comités locaux de familles d'accueil et les comités locaux de personnes déplacées. D'après les populations, ceux-ci n'avaient que très peu d'influence sur le type d'aide et la manière dont elle était fournie, en partie à cause de l'absence d'une structure de décisions au niveau local.

2.1.3 Défis et lacunes

Nous n'avons pas directement interrogé les personnes concernées sur les défis et les lacunes en matière de capacité. Cependant, en demandant quelle aide leur était le plus et le moins utile et comment elle répondait ou non à leurs besoins, les personnes interrogées ont mis en évidence les défis et les lacunes. Le problème le plus souvent cité était le manque d'engagement, de communication et de redevabilité vis-à-vis des populations affectées, en particulier en ce qui concerne

le type d'aide reçue et la manière dont elle est distribuée. En conséquence, selon les répondants, l'aide n'était pas toujours jugée appropriée et conforme aux besoins prioritaires des personnes affectées ; l'aide n'était pas opportune et les pratiques de ciblage ont conduit à des conflits au sein de la communauté ; l'ampleur de l'aide n'a jamais été appropriée (en termes de non couverture des besoins) ; et le type d'aide - trop souvent une aide d'urgence à court terme - était considérée comme peu utile lorsque le soutien à la paix, à la sécurité et la résolution des problèmes de développement revêtaient une plus grande importance pour la population.

Les populations affectées ont signalé deux types de détournement de l'aide. Premièrement, les dirigeants locaux manipulaient les listes de bénéficiaires de sorte que l'aide puisse être acheminée vers des personnes proches des dirigeants locaux (par opposition aux plus démunis). C'était un point intéressant venant de personnes qui souhaitent simultanément plus d'action humanitaire dirigée localement et qui pensent que ceux qui travaillent et restent dans la communauté sont plus incités à rendre des comptes. Fait important, cela met également en évidence le manque de capacité des organisations humanitaires à comprendre la dynamique de la communauté afin d'empêcher toute manipulation politique. Il est difficile de concilier l'appel des personnes interrogées à travailler par le biais de structures de base communautaire, tout en leur disant qu'il y a manipulation et détournement de l'aide au niveau de la communauté.

L'aide a également été détournée via ce que l'on appelle en RDC les opérations de retour (voir encadré 1). Opération retour est un terme utilisé pour décrire les situations dans lesquelles une organisation apporte des camions remplis d'aide et revient avec la moitié de l'aide à vendre pour son propre profit. Bien que cela se produise également dans d'autres contextes, les opérations retour ont souvent été évoquées par les populations comme une tendance observée. Les cas de détournement de l'aide signalés par les populations incluent le personnel national d'une organisation internationale ainsi qu'une organisation locale partenaire des agences des Nations Unies. Dans certains cas, les personnes interrogées ont déclaré que ces actions avaient été identifiées et traitées par le gouvernement et les organisations internationales. Un groupe de discussion a estimé que la principale motivation pour ne pas impliquer la communauté dans l'assistance

3 Des conclusions similaires ont été identifiées dans une étude sur les réactions aux inondations dans la province du Sindh au Pakistan en 2011, où la population locale considérait toute organisation d'une autre province qui ne parlait pas leur langue en tant qu'étranger et ne leur faisait pas confiance (Zicherman, 2011).

humanitaire était d'éviter d'avoir des témoins de ces opérations de retour. Un autre groupe de discussion a signalé avoir été menacé par le personnel national d'une ONGI lors d'une mission de suivi d'un membre du personnel expatrié alors que les communautés avaient été témoin d'un détournement de l'aide. Un autre groupe a exprimé son inquiétude quant au fait que critiquer les travailleurs humanitaires et les organisations humanitaires pourrait entraîner des représailles de la part de la police et des arrestations. Comme nous le verrons plus loin, le détournement de l'aide, la corruption, la fraude et la mauvaise gestion des fonds humanitaires sont des problèmes importants tant au Kasai Central qu'au Sud-Kivu et ont grandement impacté les relations entre les acteurs. Le risque fiduciaire, bien qu'existant également au sein des organisations internationales, explique en grande partie pourquoi les organisations internationales ne font pas confiance aux organisations locales et limitent l'accès au financement ainsi qu'aux partenariats.

Les populations affectées ont indiqué que l'ampleur de l'aide n'était jamais suffisante. Les interventions d'aide ont touché un nombre très limité de personnes dans les communautés visitées, ce qui a entraîné des tensions et des conflits en matière de ciblage. Les personnes déplacées ont souligné les cas où de l'aide leur était fournie mais pas pour leurs familles hôtes ou d'autres membres des

communautés hôtes, ce qui a entraîné des conflits entre les personnes déplacées et les familles hôtes.

Le type d'aide était considéré comme inadéquate par les populations affectées. Les participants aux discussions de groupe au Sud-Kivu ont estimé que des années d'interventions humanitaires avaient laissé très peu d'impact visible sur leurs communautés et que d'autres interventions étaient nécessaires. Au-delà de l'aide humanitaire vitale, les groupes de discussion ont mis en évidence des exemples d'application d'approches de résilience. Au cours des dernières années, il semble qu'il y ait eu davantage d'appui en faveur de la consolidation de la paix au niveau communautaire, de la résilience aux conflits grâce à une formation à la médiation locale et à la mobilisation des groupes armés et de l'armée. Les personnes interrogées ont déclaré souhaiter voir davantage d'interventions de ce type en raison de leur impact à long terme sur la sécurité de la communauté et des communautés. La nécessité de telles interventions dans une situation de crise prolongée, comme au Sud-Kivu, n'est pas surprenante. Cependant, nous avons constaté un besoin similaire dans le Kasai Central, soulignant que ces besoins fluctuent rapidement - voire se croisent - entre urgence, relèvement, résilience et développement. Comme on le sait dans la littérature sur le nexus entre le développement humanitaire (Buchanan-Smith et Maxwell, 1994 ; Harmer et Macrae, 2004 ;

Encadré 1 : Termes utilisés dans l'action humanitaire locale congolaise

Les termes ci-dessous sont des termes que nous avons entendus à maintes reprises lors d'entrevues avec des acteurs locaux du Sud-Kivu et du Kasai Central. L'équipe de recherche, qui comprenait des acteurs humanitaires locaux, propose les définitions suivantes. S'ils font référence à des pratiques douteuses, leur utilisation répétée au cours de cette recherche n'attribue pas une vision négative de l'action humanitaire locale, ni ne présume que ces pratiques ne sont présentes qu'en RDC, car elles font référence à des comportements et attitudes également observables dans d'autres contextes.

Opération retour: Ce terme désigne les opérations d'urgence dans lesquelles des camions transportent une grande quantité d'aide dans une communauté et la ramènent à moitié remplis d'aide dans la ville, où ils sont vendus et encaissés par les acteurs de l'aide. En d'autres termes, le terme décrit la fraude et la mauvaise gestion des ressources de l'aide pour des gains monétaires.

Club des amis: Ce terme décrit la pratique du personnel national en sous-traitance avec des partenaires opérationnels avec lesquels ils entretiennent des relations personnelles, favorisant ainsi les relations personnelles par rapport à la capacité. Il fait également référence aux relations étroites au sein des organisations internationales et à la coordination plus informelle qui existe entre elles, qui sont souvent perçus comme exclusifs et offrant certains avantages en termes d'accès au financement et aux partenariats.

Organisation valise / organisation poche : Ce terme décrit les organisations locales qui sont créées pour des gains monétaires, ont peu de fondement dans les communautés locales ou la société civile et peu de structure organisationnelle. Ce terme est utilisé pour dénoncer des organisations qui n'ont aucune responsabilité vis-à-vis des populations ni des donateurs et tendent à faire partie d'un club des amis impliqué dans des opérations retour.

Buchanan-Smith et Fabbri, 2005 ; Steets, 2011 ; Otto et Weingärtner, 2013 ; Mosel et Levine, 2014), les liens entre urgences, réhabilitation et développement continue d'être un défi pour les organisations humanitaires et de développement.

Nous avons analysé les défis et les lacunes, ainsi que leurs interlocuteurs, sans trouver de confirmation que certaines capacités étaient meilleures dans un groupe ou un type d'organisation par rapport à un autre.

2.1.4 Ce qui compte pour les populations affectées

Les groupes de discussion avec les populations affectées n'ont montré aucune préférence pour les organisations internationales, régionales, nationales, provinciales ou communautaires. Les personnes interrogées ont appelé les organisations à embaucher plus de personnel au niveau local et à travailler avec et à travers les infrastructures et organisations locales. Cependant, quand on leur a demandé quelle aide elles préféreraient, quelles organisations elles préféreraient et où elles aimeraient obtenir plus d'aide, elles ont parlé des moyens travail et des types d'aide plutôt qu'un type d'organisation particulier. Cela fait écho à d'autres recherches (en Ukraine par exemple, voir Barbelet (2017) et en Syrie, voir Svoboda et Haddad (2017)). En RDC, la qualité de l'aide - son mode de répartition, son sens du ciblage, son adéquation - poussent les personnes affectées à préférer une organisation à une autre. Les participants aux groupes de discussion ont donné des exemples d'institutions des Nations Unies, d'ONG internationales, nationales et locales, d'organisations locales et de communautés hôtes.

Lorsqu'on leur a demandé de quelle organisation ils aimeraient recevoir plus d'aide, les populations affectées ont mis en évidence des attributs très spécifiques :

- Les organisations qui peuvent assurer et passer de l'intervention d'urgence à la réhabilitation, de la résilience au développement (termes utilisés par certains des participants à la discussion de groupe). Les personnes interrogées étaient favorables aux interventions avec un impact à plus long terme.
- Les organisations qui renforcent la résilience des communautés, soit en construisant des infrastructures ou en renforçant leur capacité à gérer les conflits.
- Des organisations présentes et ancrées au niveau communautaire, qui maintiennent une présence dans le temps, pas seulement en temps de crise.

- Organisations qui ciblent l'aide de manière équitable, sans discrimination et de manière à soutenir des relations pacifiques avec la communauté - encore une fois, termes utilisés par les participants.
- Les organisations qui comprennent et répondent aux besoins prioritaires des populations et qui ont un impact durable sur la communauté.
- Les organisations qui intègrent les commentaires de la communauté et adaptent leurs interventions en fonction de ces commentaires.
- Organisations assurant une participation effective de la communauté.

Beaucoup ont demandé à cibler toutes les populations d'une communauté, mais cela n'a pas été possible étant donné le niveau de financement et l'ampleur des besoins dans le Sud-Kivu. Cependant, cela démontre le manque de capacité des organisations humanitaires à communiquer efficacement avec les populations touchées pour expliquer les décisions en matière de ciblage et les engager à gérer les restrictions relatives à la capacité de fournir une aide à grande échelle.

Ces attributs pourraient être considérés comme des éléments de capacité priorités par les populations affectées. Idéalement, les évaluations des capacités devraient les intégrer pour comprendre comment un acteur contribue à de meilleurs résultats humanitaires. Cependant, en répondant à cette question de préférence, les populations ont indiqué qu'elles ne participaient jamais au choix des organisations qui interviennent dans leurs communautés et ne pensaient pas avoir le pouvoir d'influencer ce choix.

Alors que d'autres éléments de capacité peuvent être importants et pertinents, fonder des définitions et des évaluations de capacité sur la perception des populations affectées est non seulement dans l'esprit d'une action humanitaire plus locale, mais également dans le respect des normes internationales en matière de redevabilité. Des éléments de capacité mieux ancrés dans la perception des personnes affectées par les crises pourraient être combinés à d'autres aspects de la capacité nécessaires soit en termes de transparence et de redevabilité vis-à-vis des donateurs (par exemple, en matière de gestion financière, de passation des marchés, etc.), ou issus de l'expérience (normes internationales, principes humanitaires, etc.).

Encadré 2 : Différences entre les zones à forte, moyenne et faible densité et entre le Sud-Kivu et le Kasai Central

Des groupes de discussion ont été organisés en fonction de la densité d'acteurs présents dans un contexte. La densité d'acteurs a été classée comme élevée, moyenne et faible et basée sur la 3W d'OCHA. L'hypothèse sous-jacente était que nous pourrions découvrir davantage de capacités locales là où les acteurs internationaux et nationaux ne sont pas aussi présents et actifs. Cependant, il n'y avait pas de preuves à l'appui de cette hypothèse. Les populations affectées n'ont pas signalé de perceptions très différentes de l'aide humanitaire dans les zones de densités différentes.

Entre la longue crise au Sud-Kivu et le conflit plus récent au Kasai Central, il y avait très peu de différence dans la manière dont les personnes interrogées percevaient l'aide humanitaire. Dans le Kasai Central, il y avait cependant moins de connaissances sur le système humanitaire et moins de critiques sur ce qui fonctionne ou pas. Au Sud-Kivu, les populations affectées pouvaient nommer des organisations, mentionner le système de Cluster et comprendre le rôle de l'OCHA en tant qu'organisation de coordination.

Les personnes interrogées lors des groupes de discussion du Sud-Kivu ont lancé un appel pressant en faveur d'une action humanitaire locale et souligné à plusieurs reprises qu'il était important de travailler au sein de structures communautaires telles que les chefs de quartier, les comités de personnes déplacées ou les comités de familles d'accueil. Dans le Kasai Central, les personnes interrogées ont constaté un manque de connaissances locales et contextuelles de la part d'acteurs internationaux, mais ont ensuite cité des exemples de dirigeants locaux manipulant les populations locales. De tels exemples ont également été mis en évidence dans le Sud-Kivu avec des acteurs locaux dans la province mais pas dans la communauté. Ces différences peuvent être dues à la nature prolongée des crises au Sud-Kivu et au fait que les populations ont peut-être appris à gérer les manipulations des dirigeants locaux. Dans tous les cas, ces différences attirent l'attention sur la nécessité de comprendre les contextes locaux au lieu de prétendre que ce que les populations souhaitent ou considèrent comme préférable.

2.2 Définir, mesurer et évaluer la capacité : perceptions des acteurs locaux et internationaux

Les interviews pour cette recherche ont permis de recueillir les perceptions de différents acteurs sur les éléments des capacités les plus importantes pour eux. Comme indiqué ci-dessus, aux fins de la présente recherche, la capacité est largement comprise comme la contribution potentielle ou réelle d'un acteur ou d'une organisation à l'atténuation des souffrances des populations affectées par les crises. Une des hypothèses que nous avons testées était de savoir si les acteurs internationaux et locaux ont des définitions différentes de la capacité ou des éléments de priorité différents de celle-ci. Cette section reflète les points de vue des acteurs locaux et internationaux (qu'il s'agisse d'institutions gouvernementales, de réseaux d'individus ou d'organisations officielles) actifs dans le secteur humanitaire dans les zones d'étude.

Tous les acteurs interrogés ont beaucoup insisté sur la capacité organisationnelle : la nécessité de disposer d'une base institutionnelle solide, de processus de gestion financière solides et de la capacité de répondre

aux exigences des donateurs et des partenariats. Une analyse plus détaillée des réponses des personnes interrogées a révélé que cela était motivé par différents facteurs. Pour les organisations internationales et les donateurs, l'accent mis sur la capacité organisationnelle est lié à la gestion des risques lors du partenariat ou du financement d'organisations locales, tandis que pour les organisations locales, cela résultait de leurs interactions avec les systèmes humanitaires internationaux formels et de leur compréhension du fait que sans capacité organisationnelle, l'accès au financement n'est pas possible. En d'autres termes, si la capacité organisationnelle est considérée comme un outil de gestion des risques par les acteurs internationaux, elle est perçue comme une nécessité pour l'accès aux ressources par les organisations locales. Pour les mêmes raisons, les organisations locales insistent sur leur capacité à respecter les normes et principes sectoriels, après avoir compris que la connaissance de ces normes et principes est essentielle pour nouer des relations avec des acteurs internationaux. Cela ne signifie pas que les acteurs locaux ne valorisent pas ces principes, mais démontre qu'ils se réfèrent à leur forme internationale formelle pour le bien de leur contrepartie internationale. Les acteurs locaux attachent de l'importance aux principes

d'une aide impartiale et reconnaissent son importance dans un contexte de conflit. Ils revendiquent donc le respect des principes humanitaires pour refléter le langage utilisé par leurs homologues internationaux.

La priorisation à la fois de la capacité organisationnelle et de la capacité de faire respecter les normes par les acteurs locaux et internationaux pourrait être considérée comme un consensus sur la définition de la capacité en RDC par différents acteurs. Cependant, les motivations divergentes restent un défi car elles reflètent la dynamique de pouvoir entre qui définit les capacités nécessaires à l'action humanitaire dans un contexte donné. En effet, c'est en raison du pouvoir d'octroyer ou de retirer du financement des acteurs locaux que ces éléments sont priorisés par les acteurs locaux, plutôt que de croire qu'ils sont ce qui importe le plus. Par exemple, la capacité d'agir rapidement ou d'accéder à des populations éloignées a souvent été citée comme un élément essentiel de la capacité par les acteurs locaux, mais leur reconnaissance du fait que le financement ne peut être octroyé sans par exemple des politiques d'achat ou des mécanismes de gestion des finances signifie que la capacité organisationnelle a été jugée plus importante.

En analysant plus en détail les entrevues avec les acteurs locaux, en ce qui concerne l'utilisation des capacités, nous voyons qu'ils mettent davantage l'accent sur la capacité d'analyser et de comprendre les contextes, la dynamique communautaire, les conflits locaux et la politique, ainsi que sur la capacité de s'engager auprès des personnes affectées pour comprendre leurs besoins et négocier, gérer et maintenir l'accès. Sans surprise, ces éléments de capacité sont reconnus par les locaux et les internationaux comme existant principalement au sein du personnel, des acteurs et des organisations locaux.

Tous les acteurs interrogés ont eu tendance à considérer les capacités de leur point de vue - en termes de capacités dont ils disposaient ou liées principalement à leurs rôles et à leurs fonctions - par opposition à la détermination des capacités nécessaires dans le contexte. Les agences des Nations Unies ont mis l'accent sur les capacités en tant qu'expérience globale, à la fois en termes de développement d'expertise et de savoir-faire provenant d'autres contextes humanitaires, ainsi que sur le nombre d'années d'expérience (ainsi que les ONG internationales). Ils ont également eu tendance à définir la capacité comme le moyen d'acheminer l'aide, y compris le financement, les ressources humaines et la logistique, ainsi que la connaissance

des normes du secteur. De manière générale, les acteurs internationaux ont décrit les capacités comme des éléments détachés du contexte ou spécifiques au contexte et à la crise. Cela différait de l'accent mis par les acteurs locaux sur des éléments et une capacité plus contextuelle en relation avec la situation spécifique des communautés, la sous-région ou la province en RDC.

Les acteurs internationaux ont reconnu la diversité des capacités nécessaires dans chaque contexte. Cependant, pour juger de la capacité des acteurs locaux, la capacité de gérer les finances reste la priorité et doit être remplie avant même que d'autres capacités ne soient explorées. Cela était très clair lorsque l'on s'est penché sur la façon dont la capacité est évaluée et par qui au Sud-Kivu et au Kasai Central.

De nombreux répondants ont estimé que le gouvernement (uniquement les acteurs locaux) et les populations affectées (acteurs locaux et certains acteurs internationaux) devraient évaluer les capacités et prendre des décisions pour déterminer qui en a la capacité ou non. Cependant, tous ont convenu qu'en réalité, cela est décidé par « ceux qui ont de l'argent », qui font parfois référence aux donateurs et parfois aux acteurs internationaux en général. Les organisations internationales ont évoqué les évaluations des capacités qu'elles réalisaient lors du choix des partenaires locaux avec lesquels travailler, qui se concentraient presque uniquement sur la capacité organisationnelle, en particulier, veiller à ce que les acteurs locaux disposent de processus, de politiques et de systèmes fiables en matière d'achats, de ressources humaines et de gestion financière.

Le processus d'évaluation de la capacité le plus souvent cité a été l'évaluation de la capacité réalisée dans le cadre du processus de fonds commun (connu sous le nom de fonds humanitaire en RDC), qui identifie les personnes éligibles pour accéder au fonds. Encore une fois, il s'agit d'évaluer la capacité des organisations à gérer les fonds et à se conformer aux exigences des donateurs. À la suite de cette évaluation de la capacité, les organisations sont classées en fonction de leur statut d'éligibilité ainsi que du niveau de risque fiduciaire allant de faible à moyen à élevé. En outre, les recommandations d'une organisation internationale facilitent l'éligibilité des acteurs locaux à accéder à des fonds mis en commun. Ces processus d'évaluation des capacités dans le Kasai Central et le Sud-Kivu (et probablement dans d'autres contextes humanitaires étant donné qu'il s'agit de pratiques sectorielles standard) signifient que la compréhension et la perception de la capacité des acteurs locaux

sont dictées par l'appétit pour les risques fiduciaires des acteurs internationaux et leur perception de qui a la capacité. Si cet élément de capacité reste la seule porte d'entrée, d'autres éléments de capacité ne sont ni reconnus ni utilisés. Les organisations locales qui ne sont pas considérées comme éligibles ne sont plus considérées comme des partenaires potentiels - même si aucun échange d'argent n'est effectué.

En résumé, le principal indicateur utilisé par les acteurs internationaux pour déterminer qui a la capacité de fonctionner dans le Sud-Kivu et le Kasai est le financement : quiconque a un financement international, a une capacité ; quiconque n'a pas de financement, n'a pas de capacité. Cela s'explique soit par le fait que le financement a permis d'actualiser la capacité potentielle, soit par le fait que les organisations manquant de financement avaient été jugées inefficaces par les donateurs.

L'utilisation du financement comme indicateur de la capacité a conduit de nombreux répondants à considérer le 3W d'OCHA comme une cartographie de la capacité. Certains répondants internationaux ont une compréhension limitée de là où est la capacité parmi les acteurs locaux. Cela était dû en partie au grand nombre d'organisations locales. Les personnes interrogées ont également indiqué qu'il était difficile, malgré la présence d'acteurs locaux au sein des clusters, de savoir comment évaluer la capacité des organisations locales qui prétendaient être en mesure d'exécuter des programmes, mais devaient encore le démontrer en obtenant un financement et en mettant en œuvre des interventions humanitaires. Cartographier et évaluer les capacités potentielles et les contributions aux résultats humanitaires au-delà d'une évaluation technocratique telle que le processus du fond commun humanitaire reste difficile mais nécessaire pour éclairer la compréhension des capacités existantes. L'absence d'une telle cartographie et d'un processus permettant d'évaluer les capacités au-delà des capacités organisationnelles n'a pas empêché les acteurs d'avoir une perception forte de ceux qui disposaient des capacités dans le Sud-Kivu et le Kasai Central.

2.3 Perceptions de la capacité dans le Sud-Kivu et le Kasai Central

2.3.1 Capacités requises dans le contexte et défis en matière de capacités

Très peu de personnes interrogées ont fait le lien entre les définitions ou les perceptions de la capacité et la capacité

nécessaire dans le contexte. Ce n'est qu'après avoir été interrogé sur les défis en matière de capacité que les personnes interrogées ont souligné quatre éléments qui limitaient ou informaient ce qui était nécessaire. Il s'agissait des problèmes d'accès liés à l'insécurité ; les difficultés d'accès liées au terrain et au manque criant d'infrastructures ; le manque de financement global pour répondre à une situation humanitaire à la mesure des besoins du Sud-Kivu et du Kasai Central ; et (principalement des acteurs locaux) l'étendue des besoins couvrant les interventions humanitaires, de consolidation de la paix, de développement, de résilience et de gestion des catastrophes.

Bien que les liens n'aient pas été établis directement par les répondants, nous pouvons déduire des entrevues que les acteurs ont prises en compte les capacités nécessaires dans le Sud-Kivu et le Kasai Central pour inclure :

- La capacité de négocier l'accès, de gérer et d'atténuer la situation en matière de sécurité ;
- La capacité en tant que moyen de maintenir les actifs logistiques et de fonctionner à grande échelle pour répondre à un large éventail de besoins ;
- La capacité de construire des infrastructures, notamment routières, les moyens de communication, notamment par communication par satellite ; et
- La capacité à attirer des fonds.

Ces éléments ont été mentionnés par la plupart des acteurs dans tous les types d'organisations, mais leur priorité a été différente.

2.3.2 Perceptions de sa propre capacité

En général (quelques exceptions se sont produites), les acteurs internationaux ont tendance à avoir une perception positive de leurs propres capacités. S'appuyant sur leur expérience au niveau mondial ainsi que sur le niveau de ressources dont ils disposaient, les acteurs internationaux ont rarement été critiques ou réfléchis sur leurs propres capacités. Tout en reconnaissant les difficultés rencontrées dans le contexte, ils considéraient qu'il s'agissait de défis généraux plutôt que d'un signe de lacunes dans leur capacité à faire face aux crises. Ce manque de réflexion critique de la part des acteurs internationaux est une conséquence évidente du fait que leur capacité est rarement mise en doute. Pourtant, d'après les conclusions des groupes de discussion, nous savons que les acteurs internationaux et locaux ont été perçus comme n'ayant pas la capacité de répondre adéquatement aux besoins, de dialoguer avec les communautés, de prévenir la fraude, etc.

Inversement, les acteurs locaux ont fourni des évaluations plus critiques de leurs propres capacités et des lacunes existantes. Beaucoup ont mis l'accent sur l'expertise et la connaissance de leurs ressources humaines et les ont considérées comme des éléments essentiels de leurs capacités. Ils ont considéré les déficits de ressources comme des déficits de capacités et ont souligné les difficultés rencontrées pour maintenir les ressources humaines, attirer des financements et des partenariats avec des acteurs internationaux. La plupart des acteurs locaux ont également estimé que les capacités peuvent toujours être renforcées et ne peuvent jamais suffire. Si les évaluations répétées avaient rendu les acteurs locaux plus critiques vis-à-vis de leurs propres capacités, ils étaient également convaincus de ce qu'ils pouvaient apporter en raison de leur présence dans un grand nombre de communautés, de leur connaissance du contexte et de leur capacité à gérer les deux. Les problèmes de sécurité et d'accès physique. Dans le Kasai Central, les acteurs locaux ont reconnu leur manque d'expérience en matière de réponse aux situations humanitaires, mais ont estimé que leur travail préalable auprès des communautés pouvait être une solution et contribuer à soulager les souffrances.

2.3.3 Où la capacité est : niveaux de capacité dans le contexte et perceptions de la capacité des autres

Les perceptions des niveaux de capacité, de la capacité des autres et la capacité varie d'un acteur à l'autre, bien qu'un certain consensus ait existé. Les acteurs internationaux ont tendance à penser que, d'une manière générale, les capacités des acteurs internationaux sont élevées et que c'est là que les capacités existent au Sud-Kivu et au Kasai Central. Ils ont jugé le niveau global de capacité par la présence d'acteurs internationaux, mais ont souligné qu'il fallait un certain temps pour que la capacité soit créée - en termes de capacité d'importation et de création de bureaux.

Au Sud-Kivu, les acteurs internationaux ont perçu la capacité locale comme faisant face à des défis, tout en reconnaissant que des éléments spécifiques de la capacité locale existaient. Ces éléments de capacité locale ont été principalement centrés sur la capacité des acteurs locaux à maintenir une présence généralisée au Sud-Kivu, ce qui signifie que les acteurs locaux pourraient recueillir rapidement des informations lorsque la violence et les déplacements qui en résultent ont eu lieu. En effet, les acteurs locaux ont été considérés comme essentiels pour le système d'information humanitaire en fournissant des évaluations rapides des besoins à la communauté

humanitaire du Sud-Kivu (en partie via le système des clusters). Les acteurs internationaux ont noté la capacité des acteurs locaux à gérer les défis physiques et sécuritaires pour accéder aux informations et effectuer des évaluations. Il a été largement reconnu que les acteurs locaux avaient une plus grande capacité de gestion, de négociation et de maintien de l'accès, en particulier dans les zones isolées et peu sûres.

Cependant, tout en remarquant la capacité des acteurs locaux à fournir des informations rapides et à jour, les acteurs internationaux ont également averti qu'il ne fallait pas faire confiance à ces rapports. Les acteurs locaux ont été perçus comme manquant d'impartialité et ayant tout intérêt à accroître le niveau de besoins des communautés dont ils sont originaires. Plutôt que de considérer ces actes comme frauduleux, les acteurs internationaux ont estimé que les acteurs locaux étaient incapables de gérer les pressions de leurs propres communautés, ce qui conduisait à de fausses informations sur les besoins humanitaires ou au détournement de l'aide plus généralement. Certaines personnes interrogées ont fait valoir qu'une telle pression sur les acteurs locaux signifiait que les acteurs internationaux étaient nécessaires pour éviter de placer le personnel et les organisations locaux dans des positions difficiles vis-à-vis de leurs communautés. Cette méfiance reflète un problème similaire au niveau international : les donateurs se méfient des agences de l'ONU et des ONGI qui ne font qu'augmenter leurs besoins afin d'augmenter leurs fonds (voir Darcy et Hofmann, 2003). Cela a conduit à la création d'une évaluation plus indépendante, telle que ACAPS, ainsi que d'un volet de travail sur l'évaluation conjointe dans le cadre du Grand Bargain.

La méfiance à l'égard des évaluations des besoins était encore aggravée par la perception générale que le fait de travailler avec des acteurs locaux comportait des risques fiduciaires élevés. Les acteurs locaux étaient considérés comme dépourvus de la capacité organisationnelle de gestion des fonds. De plus, on pensait généralement qu'ils étaient impliqués dans la fraude par le biais des opérations retour (voir encadré 1 ci-dessus) et que les acteurs locaux et les personnes concernées estimaient également que certaines organisations locales n'étaient créées que pour manipuler l'aide humanitaire. Toutefois, les cas de faute professionnelle et de fraude au sein d'organisations internationales par l'intermédiaire de leur personnel local ont également été mis en évidence. Ces fraudes n'ont pas été utilisées pour discréditer la capacité globale des organisations internationales de la même manière qu'elles le feraient pour les organisations locales, soulignant les problèmes de deux poids deux mesures.

La perception qu'ont les acteurs internationaux de la capacité locale est systématiquement liée aux questions de confiance et de risque fiduciaire. Comme souligné ci-dessus, le problème de la fraude a été soulevé par tous les acteurs impliqués dans cette recherche ; les acteurs internationaux ont objectivement de bonnes raisons de ne pas faire confiance aux acteurs locaux en RDC et estiment que le risque fiduciaire est élevé. Néanmoins, cela signifie que la capacité est toujours perçue sous l'angle du risque et de la méfiance. Cela fait peser une lourde charge sur les acteurs locaux, qui doivent prouver aux acteurs internationaux qu'ils ne courent aucun risque, qu'on peut leur faire confiance et qu'ils ont la capacité de contribuer à atténuer les souffrances des personnes affectées.

Les acteurs locaux, tout comme juger de leurs propres capacités au niveau organisationnel, ont souligné que les capacités locales du Sud-Kivu et du Kasai Central existaient généralement et présentaient des lacunes. Ils ont estimé que les capacités locales découlaient principalement de la capacité des acteurs locaux à comprendre le contexte et à gérer la dynamique et l'accès des communautés.

Les acteurs locaux ont également insisté sur l'importance de comprendre les rôles et les fonctions des acteurs locaux, ainsi que leurs capacités : la société civile locale ou les autorités locales n'ont peut-être pas la capacité, mais leur rôle est vital et ne doit pas être compromis. En ce sens, les acteurs locaux ont affirmé que la capacité d'un comité local de personnes déplacées ou d'un bureau local de la société civile n'avait pas autant d'importance que la reconnaissance de la fonction et du rôle joué par cette entité. Ils ont estimé que les acteurs internationaux avaient tendance à compromettre les rôles des institutions locales qui pourraient avoir des impacts durables sur la résilience et le développement des communautés. Par conséquent, ils ont fait valoir que la capacité ne pouvait pas être la seule raison de s'engager avec la société civile locale et qu'il était essentiel de comprendre le rôle et les fonctions des institutions locales. Cela était particulièrement vrai dans le Kasai Central, où les acteurs locaux ont reconnu leur manque d'expérience dans le domaine humanitaire mais ont affirmé qu'ils ne pouvaient pas être mis à l'écart de la réponse humanitaire étant donné leurs rôles passés, actuels et futurs dans le développement et la résilience des communautés.

Les acteurs locaux ont estimé que les acteurs internationaux avaient généralement une capacité élevée, notamment en raison de leur accès préférentiel au financement et de leur capacité à retenir

du personnel. Ils ont particulièrement apprécié l'expérience acquise par les acteurs internationaux issus d'autres crises (y compris la connaissance des normes sectorielles telles que les principes humanitaires) et ont souhaité que cette expertise soit transférée aux acteurs locaux.

Cependant, les acteurs locaux ont également critiqué les acteurs internationaux. Les plus citées sont leur manque de capacité à accéder aux communautés isolées vivant dans des zones d'insécurité, ce qui signifie que les populations les plus vulnérables et les plus affectées ne sont pas atteintes par la grande majorité de l'aide humanitaire. Deuxièmement, ils ont estimé que les acteurs internationaux se concentraient sur l'aide d'urgence à court terme qui avait très peu d'impact à long terme sur les personnes touchées.

Au Sud-Kivu et dans les trois régions sous-provinciales (Kalehe, Mwenga et Uvira) sur lesquelles nous nous sommes concentrés, nous avons trouvé un grand nombre d'organisations nationales, mais la plupart n'ont pas pu obtenir de financement ni s'associer à des organisations internationales faute de capacités suffisantes pour gérer les finances et un manque de capacité technique et expertise. Toutefois, lors des entrevues avec des groupes de discussion et des entrevues avec des organisations locales, nous avons appris que les organisations internationales qui ne font que mettre en œuvre cette stratégie manquent de capacité à impliquer les populations affectées avec dignité et respect, à les écouter et à ne pas identifier correctement les personnes déplacées et les familles qui ont hébergées des personnes déplacées. Ce manque de capacité de ciblage basé sur les réalités des individus et une compréhension du contexte et de la communauté a eu un impact sur le bien-être psychosocial et la cohésion sociale des communautés.

2.3.4 Ce qui facilite la capacité

Le financement a été le défi le plus cité et l'élément le plus mentionné lors de la demande de ce qui facilite la capacité. En plus de la capacité habilitante, le financement permet une capacité organisationnelle à long terme, notamment en augmentant la capacité de rétention du personnel, en gérant les fonds en disposant des outils adéquats (tels qu'un logiciel de gestion des fonds) et en permettant aux organisations de conserver leurs actifs tels que des ordinateurs, des bureaux, des voitures, etc.

Les acteurs locaux ont déclaré que des services sectoriels, tels que la coordination de OCHA ou les vols du service aérien humanitaire des Nations Unies

(UNHAS) gérés par le Programme alimentaire mondial (PAM), ont permis le déploiement des capacités. Cela met en évidence l'importance d'acteurs capables de travailler à grande échelle dans des environnements où l'infrastructure fait cruellement défaut.

Les capacités étaient plus élevées dans le Sud-Kivu que dans le Kasai Central en raison des niveaux d'éducation plus élevés et de la présence de nombreuses universités (la présence importante de personnes instruites contribuerait probablement à renforcer les capacités locales). La capacité locale a également été facilitée par la longue histoire de la société civile locale dans le Sud-Kivu, considéré comme le lieu de naissance de la société civile en RDC.

2.4 Comment les lacunes de capacité sont traitées

Nous avons trouvé peu de preuves sur la manière dont les lacunes de capacité sont traitées dans les domaines d'étude. Cela reflète le faible niveau de renforcement des capacités et le nombre limité de partenariats entre organisations internationales et locales. De nombreux acteurs internationaux travaillent en partenariat les uns avec les autres ou mettent en œuvre directement, les agences des Nations Unies ayant les partenaires les plus divers et une base de partenariat plus large (bien que les autres agences des Nations Unies et les ONG internationales restent leurs principaux partenaires). Plusieurs ONGI continuent d'adopter une approche de mise en œuvre directe, argumentant qu'il s'agit d'une exigence des donateurs. En dépit d'un discours mondial sur la localisation, nous avons trouvé de nombreux exemples, dans le Sud-Kivu et le Kasai Central, où les politiques et les procédures opérationnelles standard des organisations impliquent de ne pas investir ni valoriser les partenariats avec les acteurs locaux ou leur capacité. Cela explique en partie pourquoi, au Sud-Kivu, malgré des années de crises humanitaires, les organisations locales manquaient encore de capacités organisationnelles fortes ou de la capacité d'attirer des fonds.

Pour les acteurs internationaux, les lacunes en matière de capacités, qu'on a qualifiées de lacunes en capacités locales, ont été principalement comblées par le biais des organisations internationales chargées de la mise en œuvre de l'aide humanitaire. Les acteurs locaux ont toutefois estimé que les lacunes en matière de capacités devraient être résolues par le renforcement des capacités, c'est-à-dire l'accès au financement ou aux moyens d'acquérir des actifs et d'engager

les ressources humaines adéquates, ainsi que par le transfert de connaissances et de compétences, notamment en ce qui concerne les principes humanitaires. Les acteurs locaux ont activement demandé plus de renforcement des capacités, bien que les chercheurs aient estimé que c'était plus une étape pour accéder aux fonds que d'admettre le manque de capacité pour fournir une bonne assistance.

La capacité principale des organisations internationales vers les organisations locales a été transférée via le personnel local. En effet, il est apparu très tôt, lors des entrevues avec les organisations locales, que la plupart des employés avaient une longue carrière au sein d'organisations internationales avant de créer des organisations locales ou d'y adhérer. Certains ont laissé les organisations internationales du aux frustrations face à un personnel expatrié peu expérimenté et peu spécialisé dans l'aide humanitaire. Ces personnes se sentaient plus capables de diriger les orientations stratégiques de la programmation de l'aide que leurs responsables expatriés, mais étaient incapables de le faire au sein d'une organisation qui valorisait davantage les opinions du personnel international que celles du personnel local. D'autres ont quitté des organisations internationales quand ces organisations ont manqué de financement, ont réduit les personnels ou ont quitté la RDC. Ce mouvement de personnel local entre les institutions locales et internationales a permis l'existence de capacités individuelles au Sud-Kivu en particulier, mais n'a pas abordé la question de la capacité organisationnelle des organisations locales, qui continue d'être entravée par le manque d'accès au financement.

2.5 Conclusion : la capacité en RDC et ses implications

L'accent mis sur la capacité organisationnelle par les acteurs internationaux et locaux en RDC reflète les nombreuses années que les acteurs internationaux ont concentrées sur cet élément de capacité, ainsi que sur le pouvoir qui leur incombe (et des donateurs) de définir la capacité en fonction de leurs propres besoins et exigences.

Les acteurs internationaux ont maintenu cette orientation pour informer et gérer leurs risques fiduciaires. Cela a conduit à une définition étroite des capacités dans le secteur humanitaire en RDC. Cependant, il est évident que différents éléments de la capacité sont hiérarchisés par différents acteurs. Tous les acteurs ont tendance à donner la priorité aux

éléments de capacité qui correspondent à ce qu'ils ont, mais les acteurs locaux sont plus critiques de leur propre capacité que leurs homologues internationaux. En d'autres termes, la capacité est moins bien comprise et définie en fonction des besoins des populations affectées que de ce que les organisations peuvent offrir. Plus généralement, nous avons constaté que dans le Sud-Kivu et le Kasai Central, il y avait un manque d'évaluation des capacités au niveau du contexte et un manque de lien entre le contexte et la capacité requise pour répondre aux besoins humanitaires dans ce contexte.

Alors que les populations affectées n'ont pas plus perçu la capacité auprès des organisations locales ou internationales, elles ont systématiquement appelé à recruter du personnel au niveau communautaire et à travailler avec et par l'intermédiaire des institutions locales et de la société civile. Les perceptions des populations touchées devraient indiquer quels éléments de la capacité peuvent être priorités ou au moins inclus dans une définition locale de la capacité. Selon nos recherches, les populations affectées se sentent incapables d'influencer le choix des acteurs de l'aide humanitaire, la manière dont l'aide est mise en œuvre, voire un retour d'information efficace sur les interventions.

L'insistance des populations affectées à travailler à travers les institutions, les structures et les acteurs locaux existants est également reflétée par les acteurs

locaux que nous avons interrogés. Pour eux, la capacité devrait être examinée parallèlement aux rôles et aux fonctions de la société civile locale, même si cette société civile n'a aucune capacité. À certains égards, la capacité est moins importante pour les acteurs internationaux, qui se concentrent davantage sur le risque fiduciaire, comme en témoignent les évaluations qui ne permettent pas vraiment d'évaluer la capacité d'atténuer les souffrances, mais plutôt les risques. Cette approche axée sur les risques a tendance à altérer les perceptions de la capacité et le manque de confiance entre les acteurs devient un facteur de collaboration plus important que la capacité. En découvrant les attitudes sous-jacentes à la manière dont la capacité est comprise et perçue par les acteurs internationaux, nous pouvons commencer à comprendre pourquoi la capacité locale n'a pas été perçue comme étant à la hauteur de l'attente compte tenu de la nature prolongée du conflit. Le manque de confiance et la focalisation sur le risque a contribué à la faiblesse des partenariats entre les acteurs internationaux et locaux du Sud-Kivu et au faible renforcement systématique des capacités. Les engagements pris lors du Sommet humanitaire mondial (WHS) et du Grand Bargain n'ont pas encore modifié cette situation sur le terrain en RDC. Les perceptions de la capacité - ou plutôt de la gestion des risques - continuent de rendre difficile la complémentarité entre les acteurs internationaux et locaux, comme cela sera exploré dans la section suivante.

3 Complémentarité

Au sein des débats sur la localisation, certains acteurs humanitaires ont lancé un appel pour repenser la manière dont les acteurs locaux et internationaux interagissent pour permettre une action humanitaire aussi locale que possible, aussi internationale que nécessaire de manière complémentaire (Grand Bargain, 2016 ; Charter for Change, 2016). Comme défini dans l'introduction, nous entendons par complémentarité : un résultat dans lequel toutes les capacités à tous les niveaux - local, national, régional, international - sont exploitées et combinées de manière à obtenir les meilleurs résultats humanitaires pour les populations affectées (Barbelet, 2018). La complémentarité dans ce sens concerne à la fois la capacité de comprendre et d'identifier les capacités existantes, ainsi que les interactions permettant de combiner les capacités de la manière la plus efficace. Cela implique de réduire et de reconnaître les lacunes dans les capacités de toutes les organisations, locales ou internationales. Cela signifie également qu'il faut aborder les attitudes et les croyances concernant les capacités locales et les acteurs locaux.

Une revue de la littérature montre qu'il y a peu de littérature sur la complémentarité entre acteurs internationaux et locaux (Barbelet, 2018). La plupart de la littérature se concentre sur l'amélioration des partenariats et de la coordination, qui sont les moyens les plus courants d'interaction et de collaboration entre acteurs internationaux et locaux, mais n'entraînent pas automatiquement une plus grande reconnaissance des capacités locales existantes, de l'action humanitaire locale ou de la complémentarité entre acteurs locaux et internationaux. L'absence de recherche sur la complémentarité entre les acteurs locaux et internationaux signifie qu'il y a peu de preuves des facteurs qui facilitent ou compromettent la complémentarité.

La section ci-dessous se concentre sur la description des partenariats existants, de la coordination et d'autres formes de collaboration entre les acteurs locaux et internationaux du Sud-Kivu et du Kasai Central. Il décrit comment les acteurs locaux et internationaux comprennent et définissent la complémentarité, son état actuel et identifie les facteurs qui l'appuient ou l'affaiblissent. En général, la complémentarité est perçue comme étant faible dans

le Sud-Kivu et le Kasai Central. Plutôt que d'avoir une action humanitaire aussi locale que possible, nous concluons que la situation est mieux décrite comme une action humanitaire aussi internationale que possible, et aussi locale que nécessaire - à l'inverse des engagements de WHS et de Grand Bargain.

3.1 Cartographie de la coordination, de la collaboration et des partenariats

3.1.1 Partenariats

Les partenariats formels sont l'un des moyens par lesquels les acteurs internationaux et locaux interagissent dans le Sud-Kivu et le Kasai Central. Nous avons examiné les attitudes et les pratiques de différentes organisations à l'égard des partenariats. Parmi les ONGI, nous avons constaté une diversité d'attitudes allant de celles qui utilisent exclusivement la mise en œuvre directe à celles qui ne travaillent que dans le cadre de partenariats. Même lorsque le partenariat est une approche privilégiée, certaines ONGI ont une vision restrictive de qui peut être un partenaire. Comme l'a souligné un répondant d'ONGI, « une caractéristique clé est que le partenaire doit être un acteur humanitaire, et non un acteur politique, car notre mission et notre vision ne s'aligneraient pas. Il doit s'agir d'une ONG humanitaire locale » (entrevue avec une ONGI). La plupart des organisations locales que nous avons interrogées n'étaient pas principalement de nature humanitaire et étaient axées sur la société civile, le développement ou les droits de l'homme (en particulier les droits des femmes). Cependant, d'autres ONGI avaient une vision beaucoup plus large de ce qui pourrait être un partenaire local, y compris les autorités locales, les ministères et départements hiérarchiques, les organisations de la société civile et les communautés elles-mêmes.

De même, nous avons trouvé des ONGI n'ayant pas de modèle de partenariat opérationnel. De nombreuses ONGI du Sud-Kivu et du Kasai Central ont déclaré qu'il ne faisait pas partie de leurs procédures opérationnelles de s'associer à des acteurs locaux ou à quiconque autre que des donateurs, et que leurs

donateurs les soutenaient car ils mettaient directement en œuvre leurs programmes. Comme l'a déclaré une ONGI interrogée : « Au niveau partenariat, on a plusieurs bailleurs. Ah non, pas de partenaires locaux. Nous passons très rarement par le partenariat. Nous faisons de l'implémentation direct. Nous exécutons nos projets directement » (entrevue avec une ONGI).

Les autres ONGI ont adopté une approche mixte, comprenant à la fois une mise en œuvre directe et une collaboration avec des organisations locales et des ministères, tels que le Département de la santé. Un certain nombre d'ONGI travaillaient avec des organisations locales dans le but de « mentoring avec ces organisations pour renforcer les capacités » (entrevue avec une ONGI).

Enfin, certaines ONGI ont estimé que les partenariats avec les organisations locales étaient importants et nécessaires, préférant opérer principalement par le biais de partenariats avec des organisations de la société civile, des ONG, des organisations communautaires et des gouvernements, entre autres. Pour ces organisations, le meilleur moyen de répondre aux besoins consistait à exploiter les connaissances et l'expertise locales ainsi que les structures existantes, comme le montre l'exemple ci-dessous :

Au travers une meilleure utilisation des connaissances et des expertises locales ; d'une meilleure acceptation dans les communautés ; d'une réponse plus adaptée aux besoins locaux ; [au travers de] la longévité relative des structures locales et nationales, on peut améliorer la durabilité de [nos] programmes et leur impact. [...] Les solutions définies localement ont plus de chances de résoudre les problèmes locaux. [Notre ONG] doit construire sur les capacités déjà existantes et encourager l'investissement d'acteurs locaux dans ses actions' (entrevue avec une ONGI).

Les attitudes vis-à-vis des partenariats (que les acteurs internationaux les valorisent ou non ou qu'ils croient qu'ils sont importants) diffèrent considérablement entre les ONGI. Au Sud-Kivu, où les ONGI sont présentes depuis un certain temps, nous pensions trouver davantage de partenariats complémentaires : au fil du temps, les acteurs pourraient mieux se connaître et ainsi développer des relations plus étroites et plus complémentaires. Au lieu de cela, nous avons trouvé peu de différence entre le Sud-Kivu et le Kasai Central, une minorité d'ONG seulement s'étant engagées à établir des partenariats avec des acteurs locaux et à valoriser leurs partenariats et leurs contributions.

Au lieu de cela, nous avons constaté que la diversité des attitudes à l'égard des partenariats avec les organisations locales est le principal facteur ayant une incidence sur la complémentarité et déterminant les ressources investies dans le renforcement des capacités.

Les répondants des agences des Nations Unies ont tendance à avoir une vision plus large (par rapport aux ONGI) de ce qui peut être un partenaire local, les personnes interrogées mentionnant les organisations non gouvernementales nationales (ONG), la société civile et leurs homologues gouvernementaux. Il y avait moins de différences dans les attitudes et les croyances parmi les participants des agences des Nations Unies par rapport aux participants des ONGI. Cependant, bien qu'ils aient tendance à adopter une attitude positive à l'égard des partenariats avec les acteurs locaux, les agences des Nations Unies ont privilégié les partenariats avec d'autres agences des Nations Unies, des ONGI et des organisations locales affiliées au niveau international. Ils ont noué des partenariats avec des organisations locales du Sud-Kivu, mais très peu dans le Kasai Central.

Bien que la crise au Kasai ait commencé après que le WHS se soit engagé dans une action humanitaire plus locale, nous n'avons pas trouvé que ce soit le cas dans la manière dont les acteurs internationaux et locaux travaillent ensemble. Des preuves émanant du Sud-Kivu ont révélé que les politiques et procédures opérationnelles standards des organisations et des donateurs continuaient à aller à l'encontre de ces engagements, indiquant qu'il faudrait beaucoup de temps avant que ces politiques et procédures changent - ou peut-être cela est une indication que les acteurs internationaux ont signé un engagement qu'ils n'ont pas l'intention de mettre en œuvre.

Les acteurs locaux ont fait preuve de la plus grande ouverture à l'égard des partenariats, mentionnant des acteurs internationaux tels que les agences des Nations Unies, les ONG internationales et les donateurs, tout en soulignant d'autres partenaires tels que la mission de maintien de la paix des Nations Unies, les acteurs des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales dans d'autres pays de la région. Les acteurs locaux ont également évoqué les nombreux partenaires locaux avec lesquels ils travaillent, en particulier les ministères et les départements des secteurs de la protection sociale, de la justice, de la planification, la société civile locale (y compris les acteurs des droits de l'homme) et les bureaux officiels de la société civile, les églises locales, les communautés locales, les organisations communautaires et des plateformes d'organisations locales. Les acteurs

locaux faisaient peu de distinction entre les acteurs du développement, des droits de l'homme et humanitaires.

Les relations préexistantes au niveau du siège ont facilité le partenariat et l'engagement entre les organisations internationales sur le terrain. Comme un répondant l'a déclaré, « il y a des collaborations qui sont institutionnelles, des collaborations opérationnelles qui se créent, pas besoin de faire un MoU » (entrevue avec une agence de l'ONU). Les partenariats existants dans un autre pays ou une autre partie de la RDC facilite beaucoup les partenariats entre acteurs internationaux :

C'est facile entre les organisations internationales. Ça se passe comme sur des roulettes. On a la capacité et on se connaît [...]. Cette facilitation se résume dans le sens de la connaissance entre les acteurs. Su nous travaillons déjà avec le PAM dans le Kasai facilement je peux voir s'il y a une crise majeure nous pouvons dupliquer la même approche. Ça nous aide à faire une synergie' (entrevue avec une ONGI).

Le manque d'accès des acteurs locaux aux partenariats au niveau global était perçu comme une pratique qui les excluait d'autres opportunités. En général, ils ont perçu les partenariats comme le résultat de relations préexistantes plutôt que sur la base d'une capacité évaluée objectivement. En effet, les organisations locales et internationales ont fait appel aux réseaux existants tels que Caritas ou Act Alliance ou les relations entre le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et la Croix-Rouge locale. Certains acteurs locaux et internationaux ont déclaré qu'il était plus facile de travailler avec ceux qui faisaient déjà partie des partenariats existants (soit des organisations locales déjà financées par des acteurs internationaux, soit par l'intermédiaire du fond humanitaire commun basé dans les pays). De plus, le terme « club des amis » est souvent utilisé lors des entrevues pour désigner un membre du personnel local d'une organisation internationale qui accorde des contrats de partenariat à des organisations locales gérées par des amis ou des membres de la famille (voir encadré 1). De plus, les représentants des agences des Nations Unies ont tendance à avoir une forte coordination et une collaboration informelle, principalement par le biais d'interactions sociales au cours desquelles le travail est discuté. Celles-ci n'étaient pas perçues par les autres acteurs comme nécessairement exclusives en termes d'occasions manquées de partenariat, mais met en évidence le rapprochement naturel d'acteurs qui se ressemblent.

En ce sens, même lorsque les partenariats impliquaient des acteurs internationaux et locaux, cela était plutôt due à des connaissances existantes que des évaluations objectives. De nombreux acteurs locaux ont estimé que leur manque d'accès aux partenariats, et donc au financement, était dû au manque de réseaux ou d'amis bien placés au sein d'organisations internationales plutôt qu'à un manque de capacité.

Les répondants des ONGI qui ont collaboré avec des organisations locales ont estimé que les partenariats étaient fondés sur le respect mutuel et la reconnaissance de la force et de la capacité des acteurs locaux. Cependant, les acteurs locaux ont eu l'impression d'avoir le statut de partenaire d'exécution plutôt que de faire partie d'un partenariat égal. Par exemple, certaines organisations locales se sont senties incapables de donner des entrevues et de prendre part à cette recherche sans l'autorisation de leurs donateurs, ce qui reflète leur sentiment d'appartenance à l'organisation internationale plutôt que d'être un acteur indépendant.

Quelques exemples de consortium existaient. Cependant, la plupart d'entre eux ne concernaient que des ONGI réunies ensemble sous un donateur international, une direction de cluster ou une agence des Nations Unies. Un exemple de consortium mixte - impliquant des acteurs locaux et internationaux - a montré que les acteurs locaux et internationaux n'étaient pas traités de manière égale. Pour faire partie de ce consortium, le donateur a demandé à l'organisation locale de passer par une évaluation approfondie de ses capacités pour prouver qu'elle pouvait apporter sa contribution, mais n'a pas demandé aux organisations internationales de suivre le même processus. Lors de la mise en place du consortium, le donateur a demandé à l'une des organisations internationales de le diriger et à l'organisation locale de suivre les instructions de l'ONGI, revenant ainsi à une relation de sous-traitance entre l'organisation locale et l'organisation internationale. Au début du consortium, l'organisation locale a décidé que l'organisation internationale ne disposait pas de l'expertise et de l'expérience nécessaires pour mener le projet et a décidé de quitter le consortium.

Un autre exemple de consortium mixte a montré comment les organisations internationales et locales étaient traitées différemment, dans la mesure où les ONGI du consortium bénéficiaient d'une contribution de 10% aux coûts de fonctionnement de leur organisation, contre 7% pour les organisations locales. Comme nous le verrons

plus loin, les consortiums peuvent potentiellement soutenir davantage de complémentarité, aborder les perceptions et les attitudes des donateurs en termes de risques fiduciaires des organisations locales et modifier les relations entre les ONGI et les organisations locales qui ne doivent pas être liées entre elles par un financement provenant de l'un à l'autre. Cependant, les consortiums mixtes que nous avons identifiés ont montré un manque de confiance envers les acteurs locaux, ce qui a entraîné une dynamique de consortium négative. La mise en place n'a pas réussi à assurer une répartition égale du pouvoir en donnant la parole aux acteurs internationaux, recréant ainsi une dynamique de pouvoir similaire à celle des partenariats bilatéraux formels entre sous-bénéficiaires. Ces exemples en RDC montrent que la complémentarité de ces consortiums mixtes dépend de la manière dont ils sont mis en œuvre.

Nous avons demandé aux répondants avec qui ils aimeraient s'associer davantage. Un petit nombre d'ONGI ont déclaré qu'elles souhaiteraient travailler davantage avec des partenaires locaux, mais se sentaient incapables de le faire en raison de leur manque de compréhension et de connaissance des organisations, de l'expertise et des capacités de ces partenaires. Les agences des Nations Unies interrogées ont déclaré vouloir travailler davantage avec le secteur privé local, notamment par le biais de la Fédération des entreprises du Congo (FEC), une institution paraétatique réunissant des acteurs du secteur privé. Les communautés et les populations affectées sont un autre groupe que les organismes des Nations Unies interrogés ont jugé important de mobiliser davantage. Les acteurs locaux étaient ouverts à davantage de partenariats avec tous les types d'acteurs, mais ils ont surtout souligné la nécessité de changer la nature des partenariats. Un répondant souhaitait que les partenariats reposent sur le principe de subsidiarité et de transfert des compétences. Un autre a estimé que les partenariats avec les acteurs internationaux devraient mieux respecter le rôle de la société civile locale et, dans tous les cas, devraient toujours collaborer avec la société civile locale, même de manière informelle.

3.1.2 Coordination

Dans le Sud-Kivu - la plupart des personnes interrogées ont jugé indispensable une coordination formelle pour travailler de manière complémentaire, mais beaucoup ont estimé qu'elle n'était pas efficace. Premièrement, les clusters n'étaient pas considérés

comme fournissant une direction stratégique et une coordination, mais plutôt comme une extension du travail et du partenariat mis en place par les agences des Nations Unies. Cela signifiait qu'il y avait peu de possibilité d'influencer l'orientation stratégique des travaux et des allocations de fonds ou de créer de meilleures synergies et partenariats.

Deuxièmement, le comité inter-agences au niveau provincial (CPIA, récemment renommé Comité Régional Inter-Organisations (CRIO)) a été perçu par les acteurs locaux comme favorisant une réponse humanitaire internationale étant donné l'adhésion automatique de toutes les agences des Nations Unies et une large représentation des ONGI (cinq sièges). Ce comité est important, car il prend les décisions sur l'allocation de fonds et la stratégie humanitaire pour la province. Au Sud-Kivu, ce n'est qu'à la suite d'un solide plaidoyer mené par les réseaux locaux d'organisations locales au niveau national que ce comité a attribué deux sièges à des organisations locales.⁴ Même s'il s'agissait d'un pas en avant, cela reste une petite représentation compte tenu du grand nombre d'organisations locales contribuant à l'effort humanitaire au Sud-Kivu. L'absence de représentation due au nombre limité de sièges signifie que, même si les organisations locales sont encouragées à participer au système de coordination officiel, elles n'ont pas encore d'influence réelle sur la destination du financement et son utilisation.

Troisièmement, les organisations locales que nous avons interrogées ont souligné le manque de coordination formelle au niveau local au niveau des territoires de la province, de sorte que certaines communautés recevaient deux fois la même aide et que d'autres ne recevaient aucune aide. Ces organisations ont également estimé qu'une coordination plus formelle au niveau local avec un pouvoir de décision aiderait à informer le travail de coordination de OCHA à d'autres niveaux et à mieux prendre en compte le rôle et les points de vue des institutions locales dans leur fonctionnement. Certains ont fait valoir qu'un forum de coordination local devrait s'appuyer sur les infrastructures existantes, en particulier les autorités locales chargées de superviser les plans de développement et les bureaux locaux de la société civile. D'une manière générale, bien qu'ils aient reconnu que ces institutions ne fonctionnaient pas toujours bien, les acteurs locaux ont estimé que les rôles des institutions locales n'étaient pas maîtrisés et souvent compromis par les structures internationales de coordination humanitaire. Ils souhaitaient que les

4 Les organisations locales décident qui les représente au comité inter-agences à travers des consultations organisées par la plateforme provinciale d'organisations locales, le Cadre de Concertation des ONG Nationales (CCONAT).

Encadré 3 : Structures de coordination

Forums pour les ONGI, l'ONU et le gouvernement

Une coordination officielle dirigée par l'ONU a été mise en place dans le Sud-Kivu et dans le Kasaï Central. Elle constitue la principale structure de coordination dans ce pays ainsi qu'au niveau national. Cependant, la coordination gouvernementale et locale est plus avancée et développée dans le Sud-Kivu en raison de la nature prolongée de la situation humanitaire. Celles-ci comprennent le forum des ONG, les réseaux d'ONG au niveau provincial, les bureaux de la société civile et la coordination gouvernementale. Elles sont interconnectées via le processus de coordination central dirigé par l'ONU. Le forum des ONG est un rassemblement de représentants d'ONGI et au Sud-Kivu, il n'est ouvert qu'aux ONGI. Le forum a été créé pour tenir compte du fait que les ONGI peuvent avoir des problèmes opérationnels différents de ceux des agences des Nations Unies, ce qui nécessitait un autre forum. En se réunissant, les ONGI ont estimé que leur voix pourrait être accrue au sein du comité inter-agences ainsi que de la coordination des clusters. Cependant, on peut également considérer que ce forum renforce une position internationale par opposition à la création d'un pont avec les organisations locales.

Le gouvernement provincial a mis en place une structure de coordination reliée au mécanisme de coordination officiel dirigé par l'ONU. La division gouvernementale chargée des affaires humanitaires a le mandat de gérer les relations entre le gouvernement et les acteurs humanitaires internationaux en RDC, y compris au niveau provincial. Cependant, la coordination du gouvernement était largement perçue comme manquant de la capacité pour remplir sa fonction. Les acteurs locaux, en particulier, ont estimé que le gouvernement manquait de leadership dans les affaires humanitaires à tous les niveaux.

Forums pour les organisations locales

Un forum séparé pour les organisations locales a été créé en 2014 : le Cadre de concertation des ONG nationales au Sud-Kivu (CCONAT au Sud-Kivu). Le CCONAT a été formé en raison des frustrations des acteurs locaux envers le système humanitaire actuel au Sud-Kivu.

Son objectif est de soutenir le plaidoyer humanitaire au niveau local au sein du système

humanitaire formel et de remédier au manque de représentation des organisations locales au sein de ce système, en particulier en ce qui concerne les structures de prise de décision. Le CCONAT réunit 62 organisations membres. Le CCONAT est organisé en plusieurs secteurs d'interventions y compris un comité humanitaire. L'une des activités du CCONAT consiste à surveiller et à répondre aux allégations de fraude de la part d'organisations locales par le biais d'un comité de médiation. La direction du CCONAT change tous les deux ans et évolue en coordination avec la structure de la société civile locale, en particulier avec la section philanthropique du bureau de la société civile. L'organisation nationale responsable de cette section au sein du bureau de la société civile est également membre du CCONAT du Sud-Kivu. Le CCONAT a été actif et s'est fait entendre dans le cadre de l'engagement mondial en matière de localisation du WHS, à la fois localement et internationalement, et a joué un rôle déterminant dans la défense de la représentation des organisations locales au sein du comité inter-agences. Un projet intitulé *Shifting the Power* a soutenu CCONAT et quelques autres plates-formes au niveau provincial dans cette entreprise.*

Société civile

Des bureaux de la société civile sont présents dans le Kasaï Central et le Sud-Kivu, au niveau des provinces et des territoires. Ces bureaux couvrent différents secteurs, y compris le travail humanitaire, par le biais de la section philanthropique. Bien que la structure de la société civile locale soit reconnue et influente parmi les acteurs locaux, il n'en va pas de même pour les acteurs humanitaires internationaux. Les acteurs locaux perçoivent un manque d'engagement de la coordination de OCHA avec la coordination de la société civile locale, et les bureaux de la société civile locale se sentent frustrés par leur manque d'influence. Certains acteurs internationaux ont souligné que la société civile en RDC était fragmentée et politisée ou trop proche du gouvernement. De même, certains acteurs locaux ont exprimés les difficultés associées à la société civile en RDC, notamment la cooptation (par exemple, la nomination de dirigeants de la société civile à des postes ministériels) pour contrôler les voix de la société civile, ce qui a conduit à la création de « nouvelles » sociétés civiles créées par opportunisme en vue d'acquiescer un pouvoir politique. Ils ont également exprimés

Encadré 3 (suite) : Structures de coordination

la tendance des nouvelles organisations de la société civile à être motivées par l'argent plutôt que par les valeurs de soutien et aide aux communautés. Cependant, les acteurs locaux ont estimé que tout le monde savait qui était la « vraie » société civile et que la fragmentation de la société civile congolaise servait d'excuse aux acteurs humanitaires internationaux pour ne pas engager cette société civile. Certains ont fait valoir que les organisations internationales craignaient l'examen minutieux de la société civile locale, car elles soulevaient souvent des cas de détournement de l'aide et de fraudes

commises par des membres du personnel d'organisations internationales.

* Shifting the Power est un projet de trois ans gérés par un consortium dirigé par ActionAid et l'Agence catholique pour le développement outre-mer (CAFOD) et comprenant Christian Aid, Tearfund, Oxfam et Concern. Le projet s'est déroulé au Bangladesh, au Pakistan, en RDC, en Éthiopie et au Kenya et a été financé par le Département britannique du développement international (DFID) dans le cadre du programme de préparation aux catastrophes et aux situations d'urgence. Il vise à « renforcer la capacité nationale en matière de prise de décision et de leadership » (Start Network, sd).

organisations internationales respectent les entités juridiques et les mandats juridiques en place et les soutiennent. Au Sud-Kivu, OCHA n'était pas présent de manière permanente au niveau administratif au niveau des territoires de la province, ce qui a empêché les organisations locales d'organiser cette coordination locale. Les acteurs au niveau du territoire et de la communauté ont coordonné avec les institutions locales mais se sont sentis ignorés par ceux de l'extérieur des territoires - y compris les agences des Nations Unies, les ONGI et les organisations locales basées à Bukavu - qui n'ont souvent pas collaboré avec ces institutions plus locales.

3.2 Perceptions de la complémentarité

3.2.1 Définitions et compréhensions de la complémentarité

Les entrevues ont porté sur la définition et la compréhension de la complémentarité par les acteurs du Sud-Kivu et du Kasai Central. Bien que nous n'ayons pas constaté de divergence entre les deux régions, nous avons constaté que différents acteurs comprenaient la complémentarité de différentes manières.

La complémentarité a été largement comprise comme suit : assurer le partage de l'information et éviter la duplication des interventions. De nombreuses personnes interrogées, parmi les agences des Nations Unies, les ONG internationales et les acteurs locaux, ont également compris la complémentarité comme un processus visant à compléter les capacités de chacun. Cependant, pour les acteurs internationaux, la complémentarité était principalement comprise

Encadré 4 : Plus de coordination locale

Une coordination inter-agences existait au niveau national à Kinshasa, sous la direction du Coordonnateur Humanitaire au niveau national. Un comité de coordination inter-agences ainsi que des groupes sectoriels sont actifs au niveau provincial. OCHA, qui avait un bureau à Bukavu et à Kananga, facilite cette coordination officielle au niveau provincial et organise également des réunions hebdomadaires d'ONG.

Au moment de notre visite, les personnes interrogées ont évoqué une réforme positive du système humanitaire en RDC afin de faciliter la prise de décisions plus proches du lieu où les interventions ont été mises en œuvre. Cela a été perçu comme une réponse aux critiques selon lesquelles les décisions sur les allocations de fonds ont été prises à Kinshasa et devrait plutôt être faite dans les capitales provinciales où les acteurs étaient plus conscients des besoins spécifiques et du contexte.

comme une complémentarité intersectorielle, par opposition aux types d'acteurs : la nécessité de compléter les interventions de sécurité alimentaire avec des interventions d'assainissement de l'eau et d'hygiène (WASH), par exemple. Cela était particulièrement vrai pour les agences des Nations Unies qui parlaient de complémentarité entre elles et affirmaient que le système des Nations Unies garantissait la complémentarité.

Les acteurs internationaux avaient tendance à considérer le « complément » comme venant des autres : ils ont commencé par leur mandat, leur

expertise et leurs capacités, puis ils ont expliqué comment les autres pourraient les compléter. Un répondant d'une agence des Nations Unies a déclaré que la complémentarité était « La où on a des limites, on se fait compléter par d'autres » (entrevue avec une agence des Nations Unies). Un autre répondant d'une ONGI a fait valoir que la complémentarité était nécessaire « Si dans ce que nous apportons, il y a un gap, et s'il y a un acteur qui peut combler ce gap-là » (entrevue avec une ONGI). Un donateur a déclaré que la complémentarité « Une solution par rapport au manque d'ONG internationales ». Cette conception de la complémentarité sous-tendait la perception que les organisations internationales avaient une capacité élevée et que les acteurs locaux étaient faibles. La complémentarité n'était recherchée que lorsqu'ils trouvaient une lacune et celle-ci n'était pas nécessairement comblée par les acteurs locaux.

Certains acteurs internationaux ont cherché la complémentarité avec les organisations locales, estimant que la collaboration avec divers acteurs était essentielle pour s'attaquer aux causes profondes des besoins. Pour certains, travailler avec des acteurs locaux reposait également sur des arguments relatifs à la durabilité (les acteurs locaux restent mais les acteurs internationaux partent), tout en reconnaissant que les acteurs locaux étaient plus présents et pouvaient avoir accès aux communautés situées dans des zones isolées et peu sûres. Comme l'a déclaré un répondant d'ONGI, « Si [notre]organisation veut trouver des solutions durables [...], elle devra construire des relations solides et constructives avec

Encadré 5 : Le concept de complémentarité dans les langues locales au Sud-Kivu

Un certain nombre d'acteurs locaux ont fait référence aux langues locales pour exprimer ce qu'elles entendaient par complémentarité, reflétant ainsi que leur compréhension de la complémentarité reflétait les valeurs locales :

- « Mtu ungi benyi w'ibia » (Lega) : L'homme a toujours besoin d'un complément, personne ne peut être assez seul, on a toujours besoin des autres.
- « Kusaidiyana » (swahili) : rassemblez-vous, aidez-vous les uns les autres.
- « Kuongezeyana » (swahili) : s'additionner, se renforcer.
- « Kuchukuliyana shida » (swahili) : faire du problème de l'autre, votre propre problème, supporte le problème de l'autre personne.

des partenaires variés à des niveaux locaux, nationaux et internationaux » (entrevue avec une ONGI).

Les acteurs locaux ont également souligné la valeur du travail en collaboration. Bien que cela soit motivé par une reconnaissance des capacités et de l'expertise des internationaux, cela est probablement également dû au fait que les organisations locales ont besoin du financement provenant d'acteurs et de donateurs internationaux. Cependant, la compréhension de la complémentarité par les acteurs locaux était plus inclusive. Comme l'a fait remarquer un répondant d'une organisation non gouvernementale locale (ONGL), la complémentarité signifie que « Chaque organisation apporte son expertise en commençant avec les bénéficiaires mêmes qui sont partis prenantes, les ONG nationales, les ONG internationales et les bailleurs de fonds. Que chacun amène ses capacités pour amener une réponse » (entrevue avec une ONG locale). Un autre répondant d'ONGL a défini la complémentarité comme « la façon dont les acteurs agissent ensemble pour une cause noble ou pour un seul but ; jouer une symbiosité et équilibrer les apports de chaque acteur » (entrevue avec une ONG locale). Les deux définitions n'incluent pas seulement divers acteurs, mais demandent également de respecter et de mettre à profit les capacités existantes. Le concept de complémentarité a trouvé un écho chez un certain nombre d'acteurs locaux qui utilisaient leurs langues locales pour exprimer leurs valeurs en matière de complémentarité (voir encadré 5). Les définitions de la complémentarité des acteurs locaux ont plus de résonance avec la nôtre que celle de certains acteurs internationaux ; il en ressort que tous les acteurs peuvent contribuer, que ces contributions peuvent provenir de différents niveaux et types d'acteurs et que les capacités doivent être réunies et combinées. Comme l'a indiqué un répondant du secteur privé local, la complémentarité est « une combinaison intelligente de toutes les capacités existantes » (entrevue).

La complémentarité entre les acteurs internationaux et locaux telle que définie dans le présent rapport n'était pas nécessairement valorisée ni recherchée par les acteurs internationaux, à quelques exceptions près. Les acteurs locaux, en revanche, ont mentionné à maintes reprises les avantages d'une collaboration plus étroite avec les acteurs internationaux, non seulement pour accéder aux ressources, mais en reconnaissant que chaque type d'acteurs avait tendance à avoir différents éléments de capacité à offrir. Les rares exceptions parmi les acteurs internationaux sont les organisations qui entretiennent de solides partenariats avec les acteurs locaux, convaincues de leur capacité d'accès aux populations affectées dans des zones isolées et peu sûres.

3.2.2 Niveau de complémentarité : aussi international que possible et aussi local que nécessaire

De manière générale, les résultats de cette étude dans le Sud-Kivu et le Kasai Central montrent que les niveaux actuels de complémentarité entre les acteurs internationaux et locaux sont faibles. Comme indiqué ci-dessus, l'action humanitaire est aussi internationale que possible et aussi locale que nécessaire, et non l'inverse. D'après des entretiens avec des acteurs internationaux, y compris des donateurs, peu d'éléments donnent à penser qu'il est prévu de changer cette situation ou bien qu'il y ait volonté de le faire. Dans les deux zones d'étude, les organisations locales ne sont pas satisfaites du degré de complémentarité perçue, car elles se sentent indûment exclues ou incapables de définir l'ordre du jour dans les partenariats ou les structures de coordination actuelles. Ils pensent non seulement que cela conduit à des résultats sous-optimaux pour les populations affectées, mais que le rôle de la société civile est compromis.

Bien que notre analyse et notre compréhension de la complémentarité nous amènent à affirmer que le niveau de complémentarité est faible, certains répondants ont estimé qu'il était élevé. Pour un répondant d'une organisation locale, cela s'explique par le fait que les ressources limitées disponibles pour faire face à la crise au Sud-Kivu ont constitué un défi pour tous les acteurs et ont amené les acteurs à mieux travailler ensemble :

Aujourd'hui cette complémentarité est incontournable. Même les agences des Nations Unies viennent vers nous. En urgence, OCHA est venu pour nous demander de trouver les financements pour aider parce qu'ils n'avaient rien. Les diminutions des ressources ce sont les mêmes problèmes pour [nous], le [Programme Alimentaire Mondial (PAM)], le [Comité International de la Croix Rouge (CICR)]. [...] Aujourd'hui on se demande qu'est-ce que tu as et on se rassemble. Alors qu'avant, il y a des grandes organisations qui avaient tout. On mutualise les moyens. Et là on se complète' (entretien avec une ONG locale).

D'autres répondants ont souligné que la complémentarité était élevée au sein des groupes d'acteurs nationaux et des groupes d'acteurs internationaux. Comme l'a déclaré un répondant d'une agence des Nations Unies : « Entre les acteurs internationaux, je trouve que le partenariat est bien développé. Il y a vraiment un rapprochement. Ils se comprennent par rapport à leurs mandats, on connaît

les limites de chaque organisation' » (entretien avec une agence de l'ONU).

Enfin, quelques répondants d'ONGI ont déclaré que la complémentarité était élevée parce qu'ils estimaient que les structures de coordination actuelles incluaient les acteurs locaux. Comme l'un d'entre eux l'a expliqué, la complémentarité « est en train de s'améliorer au Sud-Kivu. Tous les acteurs sont en train d'être pris en compte ; les acteurs que ça soit nationaux, internationaux ou locaux. Ceci à cause de l'approche cluster » (entretien avec une ONGI).

Un autre a déclaré que la complémentarité pouvait être perçue comme élevée étant donné que « les acteurs locaux participent aux mécanismes de coordination » et qu'« ils ont des chances égales de s'exprimer » (entretien avec une ONGI). Cette dernière déclaration a cependant été très contestée par les acteurs locaux qui ne pensaient pas avoir les mêmes chances d'être écoutés dans les structures de coordination.

De manière générale, les acteurs locaux considéraient que la complémentarité était faible en raison d'un manque de coordination inclusive et du fait qu'ils étaient ignorés par leurs homologues internationaux. Cela a été le cas dans les deux régions et a été considéré comme le résultat de la réticence des organisations internationales à collaborer avec les organisations locales ou à investir dans leurs capacités. Un répondant d'ONGI a résumé :

Les acteurs locaux pensent que les ONG ne veulent pas de leur capacité dans la mesure où elles peuvent rivaliser avec les ONGI, [...] Ils craignent beaucoup que les ONGI ne poussent pas le Grand Bargain, le partenariat et la participation des communautés affectées. [...] Les ONGI sont très douées pour se plaindre du manque de capacité. Les ONG locales se plaignent du manque d'investissement dans leurs capacités » (entretien avec une ONGI).

Les acteurs locaux ont estimé que les organisations internationales ne collaboraient pas avec elles, mais les traitaient plutôt comme des sous-traitants ou des partenaires d'exécution. Ils considèrent que ce manque d'inclusion est en partie dû aux politiques et aux programmes conçus par d'autres pour eux. Comme l'a déclaré un acteur local : « aucunes organisations internationales ne vient à nous pour nous demander que comme vous êtes avec le communauté, dites-nous quoi faire » (entretien avec une ONG locale). Pour certains acteurs locaux, cela était dû à l'absence de structures de coordination formelles localisées

et au manque de présence d'OCHA au niveau des territoires. D'autres ont fait valoir que le manque de capacité locale signifiait que les organisations locales n'étaient pas écoutées. Comme un acteur local l'a décrit, « les ONG internationales pense que ce sont les seules qui disposent des moyens, qui ont l'expertise de gestion et que les ONG locales et nationales n'ont rien à leur dire' » (entrevue avec une ONG locale).

Les acteurs internationaux qui percevaient un faible niveau de complémentarité ont également souligné le manque de collaboration avec les acteurs locaux. Selon un répondant des Nations Unies, « par rapport aux acteurs nationaux, la fosse reste encore grand car nombreuses organisations internationales n'ont pas prévu les mécanismes de travail en partenariat ou en collaboration avec les partenaires locaux » (entrevue avec une agence de l'ONU). Pour un autre répondant d'ONGI, la principale difficulté liée à la complémentarité était que les systèmes de coordination actuels ne le soutenaient pas. Ce répondant a fait valoir que les clusters ne fonctionnaient pas indépendamment des grandes agences des Nations Unies, ce qui les transformait en un outil leur permettant d'élargir leurs approches de programmation et d'accéder aux fonds avec leurs partenaires de mise en œuvre, par opposition à une plate-forme stratégique pour rechercher plus de complémentarité. Enfin, un répondant a estimé que le défi constant de la concurrence dans le secteur humanitaire signifiait que « on ne privilégie plus le travail en synergie pour répondre aux besoins de la population' » (entrevue avec une ONGI).

3.2.3 Facteurs d'inclusion et d'exclusion

Pour mieux comprendre les interactions entre différents types d'acteurs, nous avons cherché à savoir ce qui avait conduit à l'inclusion ou à l'exclusion de certains acteurs. De manière générale, on a estimé que le pouvoir était entre les mains d'un petit nombre de personnes qui ont décidé quels acteurs étaient inclus et exclus de l'accès aux ressources (financement, information, pouvoir décisionnel ou partenariats). La pratique actuelle n'a pas été perçue comme un terrain de jeu égal : les organisations locales ont été jugées sévèrement pour leurs erreurs par rapport aux acteurs internationaux en qui on pouvait faire confiance pour remédier à toute situation négative, en particulier en ce qui concerne les fraudes. Les capacités globales ont peu à voir avec l'inclusion ou l'exclusion d'un acteur dans un partenariat, une coordination ou un financement. Mais les perceptions de la capacité, en particulier, la capacité de gérer les fonds de manière appropriée a joué un rôle important dans la manière

dont les acteurs internationaux ont accordé confiance et légitimité aux acteurs locaux.

Les répondants ont estimé que ceux qui avaient de l'argent détenaient beaucoup de pouvoir et pouvaient influencer l'inclusion et l'exclusion de certains acteurs. Il y avait une perception sous-jacente selon laquelle les organisations internationales manquaient souvent de transparence quant à la manière dont elles choisissaient leurs partenaires. Comme l'a déclaré une organisation locale interrogée : « On ne sait pas qui est éliminé en fonction de quoi et quels critères et c'est souvent les partenaires internationaux qui gagnent le gros du marché' » (entrevue avec une ONG locale). Comme les détenteurs du pouvoir, les organisations internationales peuvent refuser de coopérer avec la société civile locale. Un acteur local a affirmé : « Il y a des dominés et des dominants » et « les acteurs internationaux viennent s'imposer parce qu'ils ont accès aux ressources et ils s'imposent » (entrevue avec une ONG locale). Un autre a indiqué que, quand ils demandent à rencontrer des acteurs internationaux, ils sont souvent refusés, soulignant le pouvoir en jeu. À cela s'ajoute la perception selon laquelle les acteurs locaux continuent d'être sous-représentés dans les processus décisionnels dans les structures de coordination officielles :

Aujourd'hui au niveau de la CPIA [Comité Provincial Inter-Agence], on a dû batailler comme à l'époque de l'apartheid ou de la colonisation. Il faut avoir le certificat de civilisé. Nous sommes seulement deux. Nous sommes 80% des organisations ici mais seulement deux au CPIA. Ça manque de balance, on n'a pas toute la voie pour décider ça(entrevue avec une ONG locale).

Les acteurs locaux se sont sentis exclus de plusieurs manières. Premièrement, cela était dû au fait que les acteurs internationaux contrôlaient l'agenda humanitaire. En particulier, de nombreux acteurs locaux interrogés ont estimé qu'il fallait s'éloigner de la simple urgence et qu'il était plus important d'investir dans la prévention, la résilience et la consolidation de la paix. Par exemple, un acteur local travaillant sur la prévention a déclaré que OCHA ne voulait pas mettre cette question à l'ordre du jour. Frustré par le manque de dialogue et l'imposition d'un agenda fermé sur la protection, cet acteur a pris la décision de ne plus participer au cluster et à la coordination dirigée par l'ONU.

Deuxièmement, les acteurs locaux se sentaient exclus par la pratique des acteurs internationaux

Encadré 6 : Neuvième épidémie d'Ebola en RDC : quand les capacités existantes ont été exploitées et la complémentarité réalisée*

Le 24 juillet 2018, la RDC a mis fin à sa neuvième épidémie d'Ebola, moins de quatre mois après son déclenchement. Dans un article publié le lendemain, le ministre de la Santé, le docteur Oly Ilunga Kalenga, a écrit que la RDC avait :

En tant que pays, notre capacité à détecter les épidémies et à y faire face efficacement malgré des conditions extrêmement difficiles a été renforcée. Nous devons continuer à améliorer notre capacité à contenir les maladies et à nous préparer à l'épidémie d'Ebola numéro 10, qui devrait se produire (Kalenga, 2018).

Peu s'attendaient à ce que cela se produise si tôt : la dixième épidémie d'Ebola en RDC a été déclarée une semaine plus tard, cette fois dans le Nord-Kivu. Dans un pays à risque d'Ebola et d'autres épidémies, il est important de réfléchir à ce qui a permis de contenir rapidement la neuvième épidémie et de le différencier de celle qui a suivi, auquel les acteurs nationaux et internationaux ont réagi dans le Nord.

Les caractéristiques essentielles pour enrayer une épidémie sont la rapidité et la capacité des parties prenantes nationales et internationales. La RDC a l'habitude de contenir le virus Ebola, en partie à cause des capacités développées lors d'épidémies précédentes : « Ayant connu tant d'incidents liés à Ebola, le Congo a établi des systèmes de réponse éprouvés, qui ont fait l'objet de flambées relativement rapidement et le nombre de morts est resté relativement bas » (Senganya, 2018).

La capacité nationale était évidente dans l'efficacité de la riposte à la neuvième épidémie et, selon le Dr Kalenga, « L'appropriation locale reste la pierre angulaire d'une réponse réussie. Le ministère de la Santé s'est mobilisé pour diriger les efforts sur le terrain. À l'arrivée du soutien international en RDC, les éléments essentiels d'une réponse complète étaient déjà en place et fonctionnaient » (Kalenga, 2018). Le gouvernement a lancé un plan d'action de 56,8 millions de dollars pour lutter contre l'épidémie, contribuant à hauteur de 4 millions de dollars, le reste étant entièrement financé par les partenaires internationaux dans les 48 heures (ibid). Outre le soutien financier, les acteurs internationaux ont fourni un appui technique, logistique et biomédical rapide, se sont associés aux acteurs locaux pour planifier et exécuter la

réponse, et ont fourni un nouvel outil de lutte contre les épidémies d'Ebola : les vaccins. Le rôle des acteurs régionaux a été identifié comme étant particulièrement important, avec plus de 75% des personnes déployées venant de la région ; des experts guinéens ont dirigé les efforts de vaccination et transféré leur expertise aux intervenants en RDC (Organisation mondiale de la santé (WHO), 2018). La manière dont les acteurs nationaux, régionaux et internationaux ont travaillé ensemble - chacun apportant une expertise et des ressources diverses pour former une réponse efficace - illustre la complémentarité des interventions d'urgence.

Reste à savoir si la réponse à la dixième épidémie d'Ebola, actuellement en cours dans la province du Nord-Kivu, peut être aussi efficace. Dans cette région, les intervenants doivent surmonter des difficultés telles que la faible capacité du système de santé, la proximité de centres commerciaux à forte population urbaine, les rituels funéraires traditionnels qui facilitent la propagation de la maladie et l'accès limité en raison de routes et d'infrastructures médiocres. Ce sont des difficultés qui, bien que redoutables, ne sont pas nouvelles dans la riposte à Ebola. Le facteur de distinction clé est que cela se produit dans une province qui connaît depuis longtemps un conflit armé actif entre l'armée congolaise et les milices armées, ce qui a restreint l'accès et entraîné des déplacements forcés (internes et transfrontaliers en Ouganda) (ACAPS, 2018c). Ainsi, la riposte à Ebola au Nord-Kivu sera confrontée à des défis supplémentaires - plus courants dans les crises humanitaires que dans les crises de santé publique -, notamment : les besoins humanitaires préexistants (31% des 8,3 millions d'habitants de la population du Nord-Kivu ont besoin d'une assistance humanitaire) (OCHA, cité dans ACAPS, 2018c) ; accès (avant le déclenchement, le conflit limitait l'accès des acteurs humanitaires aux populations affectées) ; la sécurité, la violence ciblant les intervenants humanitaires et empêchant les populations locales d'accéder aux soins de santé (ACAPS, 2018c) ; et les déplacements (rendant nécessaire la surveillance des personnes en déplacement pour limiter la propagation géographique, potentiellement transfrontalière).

* La recherche et la rédaction de cet encadré ont été effectuées par Caitlin Wake

qui interviennent sans consulter ni dialoguer avec eux. Il s'agissait de respecter les institutions locales telles que le chef traditionnel ou les autorités administratives locales. Les contourner signifie que les acteurs internationaux les excluent de facto de la réponse humanitaire.

Troisièmement, si les organisations locales ne possédaient pas certaines compétences ou connaissances, elles estimaient être automatiquement exclues. C'était particulièrement le cas dans le Kasai Central, où les organisations locales souhaitaient contribuer à l'effort humanitaire alors qu'elles ne connaissaient pas les principes humanitaires. En imposant des compétences ou des normes, certains emplois dans des organisations internationales ont été fermés au personnel national. Comme l'a expliqué un acteur local, « Un des grands problèmes au Sud Kivu, ce qui tu la complémentarité, c'est le mythe des mandats ; [...] il y a des acteurs qui sont experts en tout ce que les Congolais n'ont pas l'expérience ou l'expertise » (entrevue avec une ONG locale).

Enfin, les acteurs locaux (et certains acteurs internationaux) se sont sentis exclus parce que leurs contributions avaient tendance à être minimisées et sous-évaluées par certains acteurs internationaux et par le système de coordination dirigé par l'ONU. Les acteurs locaux n'ont pas le sentiment que OCHA, par exemple, rend compte des activités des acteurs locaux sur le terrain de manière juste ou identique à celle des organisations internationales. Comme l'a souligné un acteur local :

En tant que coordinateur de [ONG internationale], je pouvais parler. En tant que co-lead du cluster logistique. Et maintenant en tant que coordinateur de [ONG nationale], je ne peux plus parler. Le fait de venir d'une ONG internationale pour ONG nationales, est ce que je perds mes facultés ? (entrevue avec une ONG locale).

Au Sud-Kivu, les acteurs locaux soutiennent efficacement la coordination et l'action humanitaires

en fournissant des informations actualisées au système de clusters et à OCHA. Comme l'a souligné un répondant des Nations Unies, cela n'était possible que pour les acteurs locaux qui ont la possibilité d'accéder aux zones isolées touchées par des crises humanitaires. Cependant, les acteurs locaux étaient généralement frustrés par le fait que les organisations internationales utilisaient ces informations pour collecter des fonds, tout en excluant les acteurs locaux dans leurs interventions.

Nous avons également constaté que pour que les acteurs locaux soient effectivement impliqués dans la coordination et l'action humanitaires, ils doivent être perçus comme légitimes par les organisations internationales. Cette légitimité est obtenue de plusieurs manières. En devenant un partenaire officiel d'une organisation internationale, les organisations locales acquièrent une reconnaissance et un capital social. Par exemple, une ONG interrogée a fait valoir que l'organisation locale avec laquelle elle s'associait depuis des années pouvait devenir éligible pour le fond commun et co-diriger un sous-cluster grâce à son partenariat, ce qui a amené une autre ONGI à s'associer et à soutenir la même organisation. Plus généralement, toute organisation locale ayant rejoint avec succès la liste d'admissibilité aux fonds communs est devenue un partenaire et un interlocuteur légitimes des organisations internationales. Malheureusement, peu d'organisations locales sont capables de le faire. Le fond commun humanitaire va principalement aux organisations internationales (voir tableau 3), mais les fonds destinés aux acteurs locaux sont en augmentation. Enfin, la légitimité peut être étendue à partir d'un acteur international qui se porte garant pour le compte d'une organisation locale. Une organisation locale n'a pu devenir partenaire d'une entité de l'ONU que grâce à l'intervention d'un champion international (une personne dans l'ambassade d'un donateur humanitaire important) qui a rencontré le chef de bureau pour négocier l'accord au nom de l'organisation locale.

Les acteurs internationaux affirment que la légitimité n'est pas le problème ici, mais la capacité. Cependant,

Tableau 3 : Évolution des allocations de fond commun par pays par type d'acteur

	2015		2016		2017	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
ONGL	24	22%	24	21.4%	13	39%
ONGI	42	40.2%	34	56.1%	20	46%
Agences de l'ONU	18	37.8%	8	22.5%	3	15%

Sources : OCHA (2016 ; 2017c ; 2018e)

entre les idées préconçues sur la capacité des organisations locales, la compréhension de la capacité basée sur le risque (l'accent des acteurs internationaux sur le risque fiduciaire par opposition à la capacité à atténuer les souffrances) et le manque général de confiance, il y a peu d'évaluation objective de la capacité parmi organisations locales du Sud-Kivu et du Kasai Central.

3.3 Facteurs facilitant ou compromettant la complémentarité : opportunités pour plus de complémentarité

Les facteurs ci-dessous ont été désignés comme facilitant ou compromettant la complémentarité ou considérées comme des opportunités de complémentarité.

3.3.1 Facteurs contextuels

Un certain nombre de facteurs censés faciliter ou compromettre la complémentarité sont liés au contexte, y compris la nature de la crise. Bien que nous n'ayons pas trouvé de différences significatives dans le niveau de complémentarité entre le Kasai Central et le Sud-Kivu, le manque d'expérience en matière de crise humanitaire liée au conflit ainsi qu'avec le système humanitaire international formel dans le Kasai Central a rendu les choses plus difficiles pour que les acteurs locaux puissent influencer, avoir le pouvoir et contribuer à la réponse humanitaire. Les acteurs locaux ont également estimé que les acteurs internationaux devaient démontrer aux donateurs qu'ils pouvaient s'établir dans le Kasai Central. Il semble donc plus difficile de trouver la complémentarité dans les nouvelles crises. Comme indiqué ci-dessous, le problème reste de trouver un meilleur moyen de définir et de reconnaître différents types de capacités. Dans le Kasai Central, par exemple, le rôle joué par les acteurs locaux dans la mobilisation des groupes armés pour protéger les communautés, la démobilisation des enfants associés aux groupes armés et la possibilité pour les populations d'aider les populations sont peu reconnus.

Le deuxième élément était la nature de la société civile en RDC et plus particulièrement au Sud-Kivu. Comme indiqué ci-dessus, les acteurs internationaux étaient préoccupés par la société civile locale en raison de son caractère fragmenté, du niveau de cooptation par le gouvernement et de la politisation de ces organisations. Cependant, de nombreux acteurs locaux que nous avons interrogés étaient frustrés par

l'attitude des acteurs internationaux vis-à-vis de la société civile, estimant qu'ils évitaient de l'engager au lieu d'exploiter ce qu'elle pouvait apporter.

Le troisième élément est le rôle, ou plutôt l'absence, du rôle joué par le gouvernement en matière de complémentarité et d'action humanitaire. Cela n'a pas été soulevé par les acteurs internationaux, mais la plupart des acteurs locaux ont déclaré d'une manière ou d'une autre que le gouvernement manquait de leadership. Tout en reconnaissant la complexité de la gouvernance nationale et locale en RDC, les personnes interrogées ont souligné le manque d'implication du gouvernement dans l'action humanitaire ainsi que la confusion au niveau de la gouvernance locale entre les chefs traditionnels (Mwami) et les autorités administratives, où ils se cooptaient parfois ou travaillaient à des fins contradictoires. Les acteurs locaux ont également souligné la question de la corruption au sein de l'administration gouvernementale et la manière dont cela entravait l'action humanitaire et le travail de la société civile locale. Malgré tout, les acteurs locaux ont estimé qu'un gouvernement ayant un rôle plus important dans l'action humanitaire soutiendrait davantage la complémentarité.

Certains acteurs locaux ont estimé que si le gouvernement contribuait au fond commun humanitaire au niveau du pays, il aurait alors plus d'influence sur la manière dont le fond devrait être distribué, et donc en mesure de soutenir une augmentation du financement des organisations locales. Pour d'autres, une implication plus forte des gouvernements impliquerait que les acteurs internationaux soient redevables au gouvernement et travaillent davantage avec les acteurs locaux. Plusieurs répondants ont estimé que les acteurs internationaux agissaient comme la « mafia », prenant des décisions unilatérales sans rendre de comptes.

L'attitude du gouvernement vis-à-vis de cette conférence des donateurs a fait écho à ce que les acteurs locaux ont répété à maintes reprises lors des entrevues : le manque de participation du gouvernement à la situation humanitaire et son manque de soutien des organisations humanitaires locales. Ils ont estimé que l'action humanitaire locale ne pouvait avoir lieu sans la direction du gouvernement national, et ce manque d'engagement compromettait la légitimité des acteurs locaux et le soutien, financier ou autre, qu'ils devraient recevoir des acteurs internationaux. L'attitude du gouvernement à l'égard de l'action humanitaire nous amène également à nous demander quel type de complémentarité peut exister entre le gouvernement,

Encadré 7 : Le gouvernement congolais : une force compromettante pour l'action humanitaire locale en RDC

Le gouvernement congolais a refusé de participer à la conférence internationale des donateurs qui s'est tenue à Genève le 13 avril 2018. La déclaration d'urgence de niveau 3 (voir référence 1) faite par l'ONU en octobre 2017 pour certaines parties du pays a déplu au gouvernement, qui craignait de donner au pays une image négative et de décourager les investisseurs de soutenir l'économie. Au cœur du conflit se trouvait un désaccord entre la communauté humanitaire, qui a déclaré que plus de quatre millions de personnes avaient été déplacées à l'intérieur du pays, contre 230 000 seulement, selon les estimations du gouvernement. Peu de temps après que le gouvernement a annoncé qu'il ne participait pas à la conférence des donateurs, l'ONU a désactivé le niveau 3 d'urgence dans une déclaration publique (Reuters, 2018). La conférence n'a réuni que 530 millions de dollars sur les 1,7 milliard de dollars nécessaires pour faire face aux conséquences humanitaires d'années de conflits en RDC (Guardian, 2018).

Les ONG ont demandé au Premier ministre de reconsidérer la position du gouvernement et de prendre part à la conférence (Caritas, 2018). Cela s'est fait par le biais de trois plates-formes d'ONG : le Réseau des organisations nationales humanitaires et de développement (RONHD) de Kinshasa, le Forum des organisations nationales humanitaires et de développement (FONAHD) basé au Nord-Kivu et le CCONAT basé au Sud-Kivu. Ces plateformes ont fait valoir que le gouvernement devrait accepter les statistiques existantes sur la situation humanitaire en RDC et ont garanti la crédibilité de ces chiffres, affirmant que ce sont les organisations nationales qui surveillent les déplacements internes et en rendent compte au système des Cluster des Nations Unies. Les ONG ont également rappelé qu'elles vivaient côte à côte en tant qu'organisations de la société civile avec ces populations touchées et ont vu dans la conférence une occasion de mieux les soutenir. Dans leur lettre au gouvernement, les ONG ont affirmé que leur voix ne pourrait pas faire grand-chose sans la voix du gouvernement.

en tant qu'acteur national pouvant contribuer à répondre aux besoins humanitaires, et la communauté humanitaire locale et internationale en RDC.

Ces dernières années, un certain nombre de pays ont eu tendance à voir des gouvernements plus affirmés gérer les crises humanitaires. Certains gouvernements ont adopté une position ferme sur le rôle des organisations internationales et locales. Cela a été constaté, par exemple, au Népal, où le gouvernement a demandé à toutes les organisations internationales de travailler avec et par l'intermédiaire des organisations locales. Plus récemment, dans la réponse au tsunami de Sulawesi, le gouvernement indonésien a demandé aux internationaux de quitter le pays et de laisser la réponse locale occuper une place centrale. Au Soudan du Sud, le gouvernement est devenu plus ferme en adoptant une nouvelle loi sur les ONG et a parlé de remplacer les travailleurs humanitaires internationaux par des travailleurs nationaux ou de limiter le nombre de travailleurs humanitaires internationaux dans le pays. Cependant, au Soudan du Sud, cette affirmation de soi s'est traduit par un contrôle similaire de la société civile nationale, un signe inquiétant pour la démocratie et la liberté, ainsi que pour l'indépendance de l'action humanitaire. On peut seulement se demander à quoi ressemblerait un gouvernement congolais plus affirmé dans les affaires

humanitaires et si cela conduirait à moins de liberté, de soutien et d'indépendance pour tous les acteurs. Il ne fait aucun doute que les gouvernements concernés peuvent décider de soutenir une action humanitaire plus complémentaire, aussi locale que possible et aussi internationale que nécessaire, mais dans le cas de la RDC cela peut susciter des inquiétudes.

3.3.2 Le lien entre la compréhension de la capacité et la complémentarité

Le niveau de complémentarité est impacté par les problèmes de capacité de plusieurs manières. Lorsque les capacités locales sont perçues comme existantes ou faisant défaut, les acteurs internationaux ne cherchent pas à travailler en complémentarité avec les acteurs locaux car ils ne voient pas l'utilité de le faire. Dans le Sud-Kivu et le Kasai Central, il s'agissait d'un facteur important affectant le niveau de complémentarité. Les éléments de preuve recueillis nous ont révélé qu'il était difficile de déterminer dans quelle mesure il s'agissait là d'une question de perceptions, mais on pouvait percevoir un manque de capacité organisationnelle chez les organisations locales, en particulier en matière de gestion fiduciaire, de processus de passation des marchés, de gestion des ressources humaines et la capacité de maintenir les flux de financement. Certains acteurs internationaux ont reconnu ce que les organisations locales pouvaient contribuer à l'action

humanitaire mais ont trouvé difficile de surmonter ces limitations organisationnelles. Comme le dit ce répondant ONGI :

Le challenge c'est toujours le développement organisationnel : une [organisation locale] très limitée en leur capacité. Sans vouloir être paternaliste, si on n'est pas là ils ne vont pas avoir les initiatives. Mais en terme opérationnel, c'est fantastique' (entrevue avec une ONGI).

En même temps, certains acteurs internationaux ont reconnu qu'ils comprenaient très peu les capacités locales existantes. Au lieu de cela, ils se sont retrouvés dépassés par le nombre d'acteurs locaux présents lors des réunions de coordination, mais n'avaient pas le sentiment de disposer des outils et des informations nécessaires pour prendre des décisions éclairées concernant les acteurs ayant les capacités requises. Certains répondants ont déclaré que, même si le 3W était un point de départ, il ne fournissait pas de carte des capacités locales existantes et qu'ils n'avaient pas pu obtenir cette cartographie des autorités administratives et traditionnelles locales. Un répondant a fait valoir que OCHA avait un rôle à jouer dans la mise au point de meilleures méthodes d'évaluation des capacités (autres que les pratiques actuelles mise en place par le fond commun humanitaire). Comme un répondant d'une agence des Nations Unies soutient : « On a tendance à mettre de cote la crédibilité des acteurs locaux fondés sur les résultats des évaluations du fond humanitaire que l'expertise de ces organisations' » (entrevue avec l'agence de l'ONU).

La collaboration entre les acteurs internationaux en RDC était étayée par leurs connaissances et leur compréhension des mandats et des capacités de leurs organisations, tandis que la collaboration entre les acteurs internationaux et locaux était due à un manque de connaissances. Les acteurs locaux ont également estimé qu'il était essentiel de passer d'une évaluation à une compréhension des rôles des institutions et des structures locales, y compris des bureaux locaux de la société civile, pour favoriser davantage la complémentarité et ne pas nuire.

Un certain nombre d'acteurs, locaux et internationaux, ont déclaré que les contributions actuelles des acteurs locaux, en particulier au Sud-Kivu, n'avaient pas été reconnues à leur juste valeur. La fonction de collecte d'informations exercée par les acteurs locaux a été évoquée à plusieurs reprises et a été perçue comme un facteur de plus en plus propice au fossé entre les acteurs internationaux et locaux.

3.3.3 Pas de choix

Comme indiqué ci-dessus, l'action humanitaire dans les zones d'étude n'a pas suivi les engagements pris par le Grand Bargain et les acteurs internationaux ont préféré travailler avec d'autres acteurs internationaux. Cependant, lorsque les acteurs internationaux n'avaient d'autre choix que de travailler avec les acteurs locaux en RDC, nous avons constaté une plus grande reconnaissance et une exploitation accrue des capacités des acteurs locaux. Dans le Sud-Kivu et le Kasaï Central, cela était particulièrement lié aux problèmes d'accès, qu'ils soient liés au terrain ou à l'insécurité.

Le meilleur moyen de mieux soutenir la complémentarité consiste à examiner comment étendre cette reconnaissance et exploiter les capacités locales dans des situations où les acteurs internationaux ont le choix d'opérer directement mais de ne pas le faire. Il y a peu d'incitations à le faire et c'est là que les engagements politiques, les attitudes et les valeurs peuvent faire la différence - bien que l'engagement en faveur d'actions humanitaires plus locales menées dans le cadre du Grand Bargain ait été lent à se concrétiser sur le terrain.

3.3.4 Le rôle des politiques, attitudes et valeurs des organisations internationales

Il est difficile de rassembler des preuves selon lesquelles une action humanitaire aussi locale que possible est meilleure pour les résultats humanitaires pour les personnes affectées en RDC. L'approche n'est pas encore présente dans la pratique ou pas à une échelle assez significative pour apporter des preuves. Cela oblige fortement les acteurs locaux à prouver qu'ils sont plus efficaces et moins chers, de sorte que les acteurs internationaux leur donnent l'espace nécessaire. En l'absence de preuves en RDC, nous avons constaté que les engagements, les politiques, les attitudes et les valeurs des organisations internationales affectaient le plus la complémentarité.

En RDC, nous avons constaté un certain nombre de politiques et de pratiques qui continuent de nuire à la complémentarité. Plusieurs ONGI continuent d'adopter des politiques de mise en œuvre directe et beaucoup le font parce que c'est la politique des donateurs. Les politiques et pratiques des donateurs que nous avons observées en RDC semble en effet aller à l'encontre des engagements pris par le Grand Bargain en faveur d'une action humanitaire plus locale.

Certains donateurs en RDC ont comme mandat de donner des sommes plus importantes à un plus petit nombre d'organisations, ce qui va à l'encontre

d'une action humanitaire plus locale (car cela impliquera nécessairement un plus grand nombre d'organisations plus petites absorbant chacune de plus petites sommes de financement). À l'inverse, certains acteurs internationaux ont souligné que d'autres donateurs avaient subordonné leur financement à des partenariats plus étroits avec des acteurs locaux.

3.3.5 Niveau de financement

La diminution du niveau de financement dans le Sud-Kivu a été un facteur qui a favorisé et entravé la complémentarité. Pour certains répondants, les faibles niveaux de financement au Sud-Kivu signifiaient que de nombreuses organisations internationales partaient pour le Nord-Kivu et le Kasai Central, ce qui laissait plus d'espace aux organisations locales. La réduction des fonds signifiait également que la complémentarité devenait une nécessité. Cependant, les faibles niveaux de financement ont également accru la concurrence entre différents acteurs et la rationalisation des fonds entre les mains de quelques-uns.

3.3.6 Rôle des plateformes des ONGL

Au Sud-Kivu, le rôle du CCONAT était clairement favorable à davantage de complémentarité. En se regroupant sous un même toit, la CCONAT a été perçue comme réduisant la concurrence entre les ONGL et leur donnant une voix unique. Elle avait donc plus de poids pour transférer le pouvoir et la prise de décision aux organisations locales. Enfin, le CCONAT contribue à mieux comprendre qui a la capacité et qui ne l'a pas.

La limite du CCONAT était que tous ses membres n'étaient pas en mesure de soutenir financièrement son travail par le biais d'une cotisation annuelle (50 \$ par organisation). Le projet *Shifting the Power* a été déterminant pour fournir le financement nécessaire au plaidoyer mené par le CCONAT afin d'être représenté au comité provincial inter-agences du Sud-Kivu.

3.3.7 Impact du mécanisme de coordination sur la complémentarité

Les répondants en RDC ont convenu que la structure de coordination formelle dirigée par l'ONU et le rôle d'OCHA étaient essentiels pour soutenir la complémentarité. Cependant, dans le Sud-Kivu, la coordination n'a pas toujours été jugée aussi favorable à la complémentarité qu'elle devrait l'être. L'un des principaux problèmes était le caractère centralisé de la coordination. Les réformes récentes signifient que le pays s'oriente vers un système plus décentralisé dans lequel les décisions devraient être prises au plus près

des populations touchées (voir encadré 3). Bien que constituant un pas en avant, les organisations locales réclamaient une coordination encore plus localisée de deux manières : une où les acteurs locaux, en particulier les bureaux locaux de la société civile et les autorités locales, devraient être des partenaires stratégiques de l'OCHA ; et que la coordination soit décentralisée au niveau des territoires. Enfin, un appel a été lancé pour un leadership plus représentatif au sein des clusters afin qu'il s'éloigne des agences des Nations Unies qui dirigent le programme et se dirige vers des discussions stratégiques pour éclairer le travail en synergie.⁵

3.3.8 Dynamique de confiance et de pouvoir

Dans le Sud-Kivu et le Kasai Central, nous avons trouvé des preuves d'un manque de confiance entre les acteurs de tous les côtés. Dans le Kasai Central, nous avons observé que les humanitaires bénéficient de la capacité du secteur privé local, notamment en termes de logistique (camions, stockage, etc.).

Mais les acteurs économiques du secteur privé ne font pas confiance aux humanitaires et craignent d'être payés, ce qui a une incidence sur la manière dont ils travaillent ensemble. De même, les acteurs locaux n'ont pas confiance dans la volonté des acteurs internationaux de reconnaître ou de renforcer leurs capacités. Ils ont estimé que les acteurs internationaux exploitaient la faiblesse du gouvernement et utilisaient les bénéficiaires et les organisations locales à leur avantage. Et les acteurs internationaux n'avaient pas confiance dans la neutralité et l'impartialité des acteurs locaux. Les informations recueillies par les acteurs locaux sont remises en question et considérées comme un moyen pour la société civile locale faire bénéficier leurs communautés d'origine en rendant compte du niveau élevé de besoins plutôt qu'en réalisant des évaluations objectives.

Dans cet environnement de méfiance, les acteurs locaux ont eu le sentiment de rater des opportunités en raison du déséquilibre des relations de pouvoir. S'attaquer à ce problème dans le Sud-Kivu et le Kasai Central semble être essentiel pour permettre davantage de complémentarité et pourtant, il n'y avait pas d'exemple en RDC de la façon dont cela pourrait être fait. Une collaboration plus étroite entre les structures qui unissent déjà des groupes d'organisations - telles qu'OCHA, le forum des ONG, le CCONAT, le ministère provincial de la Planification - pourrait potentiellement soutenir une coordination différente autour de l'identification et

5 Un article récent sur les sous-groupes de la protection de l'enfance a révélé qu'il n'y avait aucune raison pour que les groupes et les sous-groupes ne soient pas co-dirigés par des acteurs locaux et pourtant, cela est rarement pratiqué (Maina et al., 2018).

de la combinaison des capacités. Reconnaissant que le pouvoir vient aussi avec l'argent, les donateurs pourraient potentiellement jouer un rôle plus important dans le rapprochement des acteurs. Cela changerait le mode de travail des donateurs humanitaires et nécessiterait des investissements supplémentaires de leur part, ainsi qu'un engagement plus fort en faveur d'une action humanitaire aussi locale que possible, aussi internationale que nécessaire. Cela nécessiterait également une approche différente du risque et des investissements dans des mécanismes locaux de gestion des risques.

3.4 Conclusion : complémentarité en RDC et ses implications

De nombreux acteurs internationaux en RDC ont cherché avant tout la complémentarité avec leurs pairs internationaux, sans comprendre la valeur de la complémentarité entre les acteurs locaux et internationaux. En effet, la plupart des acteurs internationaux en RDC ont toujours une mentalité dans laquelle l'action humanitaire est la plus internationale possible et où la capacité locale n'est prise en compte que lorsque les limites de la communauté internationale sont atteintes. Cela n'empêche pas la définition proposée de la complémentarité (voir Barbelet, 2018), qui met l'accent sur l'exploitation de toutes les capacités en veillant à ce que les capacités à tous les niveaux soient

combinées lors de l'action humanitaire. Cependant, il est clair qu'il faudra beaucoup de temps pour inverser les mentalités et améliorer les interactions entre les acteurs locaux et internationaux.

En conséquence, les niveaux de complémentarité entre les acteurs locaux et internationaux du Sud-Kivu et du Kasai Central restent faibles, selon nos conclusions. Pour y remédier, il faudra s'attaquer aux facteurs d'exclusion évoqués ci-dessus et aux facteurs qui compromettent la complémentarité, en particulier les problèmes de confiance et de coordination. La compréhension de ces éléments aide à identifier certains des problèmes sous-jacents qui défient une action humanitaire plus locale, mais il reste encore beaucoup à faire pour examiner ce qui pourrait résoudre ces problèmes. Nos recherches en RDC indiquent que cela peut être réalisé en investissant dans des ressources pour aider le secteur à mieux comprendre et mieux cartographier les capacités ; investir dans l'évolution des politiques et dans l'attitude des acteurs internationaux, y compris des donateurs, afin de reconnaître et d'exploiter les capacités et d'appuyer des moyens plus complémentaires de travailler avec les capacités locales existantes ; localiser la coordination et utiliser les structures de coordination pour transférer le pouvoir à l'appui d'une action humanitaire plus locale ; et la localisation de mécanismes d'atténuation des risques pour gérer les risques fiduciaires en utilisant des moyens qui soutiennent une action humanitaire plus locale et de considérer la responsabilité sociale locale comme une nouvelle approche de la gestion des risques fiduciaires.

4 Conclusion : capacité et complémentarité en RDC et implications pour l'action humanitaire locale

Cette étude visait à analyser de manière critique la façon dont la capacité de réponse aux crises humanitaires en RDC était comprise et évaluée, comment les niveaux de capacité des différents acteurs étaient perçus et comment les lacunes étaient corrigées. La complémentarité entre les acteurs locaux et internationaux en RDC a également été examinée dans le but d'identifier les facteurs qui soutiennent et compromettent la complémentarité et l'action humanitaire aussi locale que possible, aussi internationale que nécessaire. En se concentrant sur le Sud-Kivu et le Kasai Central, l'étude s'interroge sur les problèmes de capacité et de complémentarité dans les situations de conflit.

Bien que les acteurs internationaux conservent une compréhension de la capacité centrée sur le risque, nous avons constaté qu'ils avaient tendance à définir et à hiérarchiser les éléments de la capacité en fonction de leurs propres forces et des capacités existantes. Ce faisant, la compréhension par les différents acteurs des capacités les plus importantes pour faire face aux crises humanitaires en RDC était contradictoire et fragmentée. La pratique des organisations internationales évaluant la capacité des locaux reste la norme en RDC (voir Barbelet (2018) pour un examen des pratiques et de la littérature antérieures). Par conséquent, il n'existe pas d'évaluation de la capacité à l'échelle du contexte, de même que la compréhension globale des capacités et des lacunes existantes ; la capacité n'est pas contextualisée pour répondre à des crises spécifiques dans ces régions.

Le fait que la plupart des acteurs reconnaissent que les capacités sont essentiellement de nature organisationnelle reflète le pouvoir dont disposent les donateurs et les organisations internationales, ce qui leur permet de cadrer la capacité en fonction de leurs

propres besoins et exigences. La compréhension de la capacité en tant que capacité organisationnelle explique également pourquoi la capacité est rarement comprise et définie en relation avec le contexte. Bien que les populations affectées n'aient pas perçu la capacité d'exister davantage avec les organisations locales ou internationales, elles ont appelé à un plus grand engagement des institutions locales et de la société civile. De même, les acteurs locaux ont estimé que la capacité ne devrait pas nécessairement être le principal objectif permettant d'évaluer l'engagement, mais plutôt que cette capacité devrait être examinée parallèlement aux rôles et fonctions des acteurs locaux au sein de leurs communautés. La capacité est également moins importante pour les acteurs internationaux qui se concentrent sur la compréhension du risque, en particulier du risque fiduciaire, ce qui entraîne souvent des perceptions de la capacité locale qui sont marquées par un manque de confiance. De ce fait, nous avons constaté de faibles niveaux de partenariat et peu d'investissement dans le renforcement des capacités des acteurs locaux. Les processus d'évaluation des capacités dans les régions du Kasai Central et du Sud-Kivu (et probablement en RDC et dans d'autres contextes humanitaires étant donné qu'il s'agit de pratiques sectorielles standard) impliquent que la compréhension et la perception de la capacité des acteurs locaux reposent sur l'appétit du risque fiduciaire des acteurs internationaux et les perceptions de leurs partenaires de qui a la capacité. En gardant une compréhension de la capacité liée à la gestion des risques, la capacité organisationnelle et de gestion fiduciaire devient la première porte pour un partenariat ainsi d'autres éléments de capacité ne sont ni reconnus ni utilisés. Les organisations locales qui ne franchissent pas ces examens financiers et organisationnels ne sont ni évaluées ni considérées en tant que partenaires potentiels - même si aucun argent n'est échangé.

La complémentarité n'était pas nécessairement recherchée ni appréciée par les acteurs internationaux en RDC ; la collaboration et les partenariats étaient avant tout avec leurs pairs internationaux. En partie à cause du manque de reconnaissance de la capacité locale à contribuer aux résultats humanitaires, les acteurs internationaux ont œuvré en faveur d'une action humanitaire aussi internationale que possible, contrairement à l'appel à l'action du WHS qui demande une action humanitaire la plus locale possible. Les faibles niveaux de complémentarité entre les acteurs locaux et internationaux résultaient de facteurs contextuels tels que : une concurrence accrue dans la nouvelle crise au Kasai Central ; la nature fragmentée de la société civile locale, qui a accru la perception des risques liés aux partenariats avec ce qui était perçu comme des acteurs locaux politisés - une perception contestée par les acteurs locaux ; et le manque d'implication et de leadership des gouvernements dans l'action humanitaire, qui a restreint le pouvoir et la légitimité des acteurs locaux. Les autres facteurs ayant touché les niveaux de complémentarité en RDC étaient la perception négative de la capacité locale ; valoriser uniquement la capacité locale lorsque les acteurs internationaux ne peuvent pas intervenir ; les politiques des donateurs et des ONGI qui ont continué à soutenir la mise en œuvre directe par les acteurs internationaux ; le niveau de financement ; le rôle que les plateformes des ONGI peuvent jouer dans le changement d'attitudes, de pratiques et de pouvoirs ; la coordination formelle ; et le manque de confiance et la dynamique de pouvoir existante.

Cette étude de cas soulève plusieurs questions qui doivent être abordées afin de soutenir une action humanitaire aussi locale que possible, aussi internationale que nécessaire de manière complémentaire, en particulier :

- Comment les capacités peuvent-elles être évaluées de manière à informer l'action humanitaire la plus locale possible ?
- Comment les capacités peuvent-elles être exploitées et soutenues lorsqu'elles existent au sein d'organisations qui ne peuvent pas satisfaire aux exigences de partenariat et de financement ?
- Que faut-il considérer pour contextualiser la complémentarité ?
- Quels changements et investissements sont nécessaires pour soutenir la complémentarité ?
- Comment pouvons-nous aborder les dynamiques de pouvoir, le manque de confiance et les perceptions de légitimité pour soutenir davantage de complémentarité ?

Un premier pas serait de s'éloigner des évaluations bilatérales des capacités qui sont basées sur la compréhension internationale des capacités nécessaires et par ailleurs commencer à évaluer les capacités au niveau du contexte. Cela nécessitera des rôles et des responsabilités supplémentaires pour comprendre et mieux cartographier la capacité. OCHA pourrait envisager, à court et à moyen terme, ce que cela pourrait signifier pour son rôle de coordination et investir davantage dans la cartographie des capacités, par opposition à la pratique actuelle consistant à définir les activités opérationnelles par le biais du 3W. Évaluer la capacité au niveau du contexte permettrait de mieux comprendre quelles capacités existent, où elles se trouvent, comment elles peuvent être exploitées, où il existe des lacunes et comment remédier à ces lacunes sans compromettre ni contourner les capacités existantes.

Cependant, une telle cartographie ne sera utile que si elle repose sur une compréhension plus consensuelle de la capacité, qui intègre les points de vue sur les éléments de capacité nécessaires à un plus large éventail d'acteurs, notamment les populations elles-mêmes, les acteurs locaux et les autorités locales. Dans cette étude, nous avons pu identifier certains des éléments de capacité les plus pertinents pour les populations affectées, qui ont en même temps souligné qu'elles n'avaient jamais été impliquées dans la sélection d'organisations qui interviennent dans leurs communautés ou se sentaient capables d'influencer ce choix. La compréhension de la capacité dans un contexte devrait être ancrée dans les perspectives des populations touchées et combinée à d'autres éléments de capacité nécessaires en termes de transparence et de responsabilité vis-à-vis des donateurs (éléments de capacité en matière de gestion financière, de passation des marchés, de passation des marchés, etc.) ou capacités tirées de l'expérience (normes internationales, principes humanitaires, etc.). Pour comprendre et définir ces éléments de capacité, il faudra également être informé de la nature de la crise et du contexte plus large. Si OCHA devait envisager son rôle dans la convocation, la consultation et la facilitation d'un tel processus, il doit faire entendre la voix des moins puissants dans le contexte système humanitaire actuel, en particulier celle des populations affectées, ainsi que de vérifier comment la dynamique du pouvoir pourrait affecter leur propre compréhension et la cartographie des capacités existantes.

À quelques exceptions près, les acteurs internationaux ne s'associent ni ne financent des acteurs locaux qui ne répondent pas à leurs critères. Celles-ci sont souvent liées à des capacités organisationnelles telles

que la mise en place d'un certain type de gouvernance organisationnelle, de politiques d'achat conformes aux normes internationales et d'une gestion financière solide. Si ces critères sont importants pour assurer la gestion légitime des fonds et continueront à être nécessaires pour les donateurs qui adoptent de plus en plus des règles strictes en matière de conformité et d'aversion pour le risque, le respect de ces critères de gestion du risque fiduciaire ne saurait être la première et unique porte à la collaboration, au partenariat et au soutien. D'autres capacités, telles que la capacité d'accéder aux communautés éloignées ou une forte acceptation de la part des communautés locales, peuvent devenir sous-utilisées ou mises de côté lorsqu'elles existent au sein d'organisations qui ne peuvent pas répondre à ces critères. Sur la base de la compréhension plus large susmentionnée des capacités nécessaires dans les contextes, les acteurs internationaux devraient réfléchir aux moyens de continuer à dialoguer avec ces acteurs. Investir dans les capacités organisationnelles de ces acteurs libérerait leurs capacités potentielles en faisant en sorte que ces organisations remplissent finalement les critères de conformité et soient moins un risque pour les organisations internationales.

Des partenariats et une collaboration non basés sur un échange financier peuvent également avoir lieu même lorsque les acteurs locaux ne répondent pas aux critères ci-dessus. Il sera essentiel de veiller à ce qu'ils puissent non seulement participer à la coordination humanitaire, mais aussi qu'ils soient encouragés à avoir une voix puissante et à occuper des postes de direction, pour permettre davantage de complémentarité. Enfin, il est nécessaire de localiser les fonctions de gestion des risques que le siège de nombreuses organisations internationales remplit pour leurs bureaux de pays. Les organisations locales ne disposent pas d'une structure permettant l'audit interne et d'autres fonctions de gestion des risques. Les donateurs devraient envisager d'investir du temps et des ressources pour réfléchir à la manière de recréer ces fonctions du siège afin de soutenir la gestion financière au niveau local. Des solutions locales telles que la responsabilité sociale devraient également être considérées comme des options viables pour les processus de gestion des risques.

Bien que des engagements aient été pris au niveau mondial pour que l'action humanitaire soit la plus locale possible, cette étude a révélé très peu de preuves d'un changement sur le terrain. Les organisations qui avaient une politique de mise en œuvre directe continuent d'éviter les partenariats avec les organisations locales et les

politiques actuelles des donateurs soutiennent cette position. La mise en œuvre locale en RDC est une étape importante qui doit être franchie de toute urgence pour commencer à passer à un mode de fonctionnement différent. Cela impliquerait que les organisations individuelles adoptent des politiques et des processus (ressources humaines, finances, etc.) qui soutiennent une action humanitaire plus locale, par exemple des partenariats systématiques avec des organisations locales, et un virage vers un rôle plus consultatif et un rôle de renforcement des capacités de la part des ONGI. Il faudrait également que les donateurs indiquent clairement que l'action humanitaire locale et la complémentarité entre les acteurs locaux et internationaux sont des indicateurs de succès et que tout effort visant à atteindre ces résultats serait récompensé. Les donateurs devraient tenir compte dans tous leurs appels de fonds de la manière dont ils appuient ces résultats, ainsi que des modifications de leurs politiques et procédures de fonctionnement standard nécessaires pour atteindre ces objectifs, notamment en tirant parti du fond commun humanitaire. Aller vers une action humanitaire plus locale coûtera de l'argent et nécessitera un investissement approprié de la part des donateurs et éventuellement des gouvernements locaux, y compris, comme indiqué ci-dessus, pour une meilleure cartographie des capacités existantes au niveau du contexte.

Localiser le système de coordination humanitaire actuel est également essentiel pour soutenir une action humanitaire plus locale. Les structures de coordination humanitaire actuelles ont une grande influence sur la mise en œuvre de l'action humanitaire dans un pays comme la RDC. Décentraliser OCHA et le système humanitaire des Nations Unies, comme cela se fait actuellement en RDC en transférant la prise de décision du niveau national au niveau provincial, pourrait aider à mieux évaluer, exploiter et combiner les capacités existantes. Cependant, une localisation plus poussée de la coordination est nécessaire. Une solution pourrait consister à créer des structures de cluster au niveau de la communauté. Des groupes locaux dotés du pouvoir et des ressources adéquats pourraient permettre des réponses plus rapides lors de crises de grande ampleur telles que celles du Sud-Kivu, ce qui pourrait faciliter un retour plus rapide à la normale et le retour des populations déplacées vers leur lieu d'origine. Cela pourrait également entraîner une plus grande implication des autorités locales et des représentants locaux de l'État. Localiser les structures de coordination formelles signifie également que les acteurs locaux dirigent les clusters. Localiser la coordination signifie également prendre en compte

les structures de coordination existantes et les adapter plutôt que d'imposer de nouvelles structures. En aidant les personnes disposant de moins de pouvoir et de ressources à occuper des postes de direction, des mécanismes de coordination formels pourraient aider à transférer davantage le pouvoir vers un leadership plus local. Cela nécessiterait plus de leadership de la part d'OCHA et des clusters au niveau global qui devraient modifier leur mode de fonctionnement et permettre aux acteurs locaux d'assumer ces rôles de leadership.

Pour l'instant, il incombe aux acteurs locaux de prouver qu'ils sont plus efficaces, plus performants, de meilleure qualité et moins onéreux dans le travail humanitaire. Mais sans des réponses humanitaires à grande échelle dirigées, gérées et mises en œuvre

par des acteurs locaux avec le soutien d'acteurs internationaux, seules des preuves anecdotiques peuvent être trouvées pour soutenir l'affirmation selon laquelle l'action humanitaire locale est meilleure. Il y a suffisamment de preuves pour croire que le fait de ne pas impliquer la société civile locale, de compromettre les capacités locales et de ne pas avoir d'action humanitaire plus locale a des conséquences négatives pour la paix et le développement à moyen et à long terme et, du coup pour les résultats humanitaires. Le temps est venu d'investir véritablement à grande échelle dans la réponse humanitaire locale, susceptible de permettre une réponse humanitaire plus durable dans des endroits comme la RDC, où la situation humanitaire se poursuivra probablement au cours de la prochaine décennie.

Références

- ACAPS – Assessment Capacities Projects (2018a) ‘DRC crisis analysis’ (www.acaps.org/country/drc/crisis-analysis)
- ACAPS (2018b) ‘DRC country profile’ (www.acaps.org/country/drc/country-profile)
- ACAPS (2018c) *DRC (Nord Kivu) Ebola virus disease*, ACAPS briefing note (www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20180807_acaps_start_briefing_note_drc_ebola_nord_kivu_0.pdf)
- Ayoub, K. (2011) *L’ONU face à l’irrationnel en RDC*. Paris: l’Harmattan
- Barbelet, V. (2017) *Humanitarian access and local organisations in Ukraine*, HPG Working Paper. London. ODI (www.odi.org/publications/humanitarian-access-ukraine)
- Barbelet, V. (2018) *As local as possible, as international as necessary: understanding capacity and complementarity in humanitarian action*, HPG Working Paper. London: ODI (www.odi.org/publications/11238-local-possible-international-necessary-understanding-capacity-and-complementarity-humanitarian)
- Buchanan-Smith, M. and Maxwell, S. (1994) ‘Linking relief and development: an introduction and overview’, *IDS Bulletin*, 25: 4
- Buchanan-Smith, M. and Fabbri, P. (2005) *Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami response: a review of the debate*. London: Tsunami Evaluation Coalition
- Care International (2018) *Women responders: placing local action at the centre of humanitarian protection programming* (<https://insights.careinternational.org.uk/publications/women-responders-placing-local-action-at-the-centre-of-humanitarian-protection-programming>)
- Caritas (2018) ‘Des ONGs nationales demandent au Gouvernement de prendre part à la Conférence Humanitaire sur la RDC’, 5 April (www.caritasdev.cd/v3/index.php/actualites/189-des-ongs-nationales-demandent-au-gouvernement-de-prendre-part-a-conference-humanitaire-sur-la-rdc)
- Charter for Change (2016) *Charter for change: localisation of humanitarian aid* (<https://charter4change.files.wordpress.com/2016/02/charter-for-change-july-20152.pdf>)
- Congo Research Group (2018) *Crisis in Kasai: the manipulation of customary power and the instrumentalization of disorder*. New York : Center for International Cooperation
- Darcy, J. and Hofmann, C.A. (2003) *According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector*, HPG Report 15. London: ODI (www.odi.org/publications/239-according-need-needs-assessment-and-decision-making-humanitarian-sector)
- Grand Bargain (2016) *The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need* (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf)
- Guardian (2018) ‘DRC snubs aid conference, saying crisis is exaggerated’ (www.theguardian.com/world/2018/apr/13/drc-democratic-republic-congo-snubs-aid-conference-says-crisis-exaggerated)
- Harmer, A. and Macrae, J. (eds) (2004) *Beyond the continuum: the changing role of aid policy in protracted crises*, HPG Report 18. London: ODI (www.odi.org/publications/268-beyond-continuum-changing-role-aid-policy-protracted-crises)
- Hugo, J. (2006) *La République Démocratique du Congo. Une guerre inconnue*. Paris: Michalon
- HPG (2017) *HPG Integrated Programme 2017–19: understanding local response in crises*. London: ODI (www.odi.org/projects/2870-hpg-integrated-programme-2017-19-understanding-local-response-crises)
- IASC – Inter-Agency Standing Committee (2012) *Humanitarian system-wide emergency activation: definition and procedures*, IASC Working Group Paper, March

- IDMC – Internal Displacement Monitoring Centre (2018) ‘Democratic Republic of Congo’ (www.internal-displacement.org/countries/democratic-republic-of-the-congo)
- Kalenga, O. (2018) ‘We’ve halted the spread of deadly Ebola in Congo – so what went right?’, *The Guardian*, 25 July (www.theguardian.com/global-development/2018/jul/25/halted-spread-deadly-ebola-drc-oly-ilunga-kalenga)
- Maina, U.A., Machuor, D. and Nolan, A. (2018) ‘Exclusion of local actors from coordination leadership in child protection’ *Forced Migration Review* 59 (www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/maina-machuor-nolan.pdf)
- Mathieu, P. and Willame, J.-C. (1999) *Conflits et guerres au Kivu et dans la Région des Grands Lacs: Entre tensions locales et escalade régionale*, Institut Africain-Cahiers n° 39-40. Paris: l’Harmattan
- Mbelu, J.P. (2010) ‘L’ONGéisation » des questions publiques en RDC’, in *Palabres, Congo (RDC)-Belgique: enfin des relations inégalitaires*. Paris: l’Harmattan
- Mosel, I. and Levine, S. (2014) *Remaking the case for linking relief, rehabilitation and development*, HPG Working Paper. London: ODI (www.odi.org/publications/8319-remaking-case-linking-relief-rehabilitation-and-development)
- Mughendi, N.N. (2010) *Guerres récurrentes en République démocratique du Congo: entre fatalité et responsabilité*. Paris: l’Harmattan
- OCHA – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2016) *DRC Humanitarian fund annual report 2015* (www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/DRC%20Humanitarian%20Fund%20-%20Annual%20report%202015%20-%20FINAL%20compressed%20version.pdf)
- OCHA (2017a) *DRC 2017–2019 humanitarian response plan: 2018 update* (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MAJ_DRC_HRP_2017_En.pdf)
- OCHA (2017c) *DRC Humanitarian fund annual report 2016* (www.unocha.org/sites/unocha/files/DRC%20HF_Annual%20Report%202016_0.pdf)
- OCHA (2018a) *Global humanitarian overview 2019* (www.unocha.org/global-humanitarian-overview-2019)
- OCHA (2018b) *Plan opérationnel d’urgence : région du Kasai, Wilu, Kwango et Lualaba* (RD Congo) (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/po_region_kasai_24092018.pdf)
- OCHA (2018c) ‘RD Congo - Sud Kivu: Qui Fait Quoi Où - 3W Opérationnel (Mai 2018)’ (www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/rdc_sud-kivu_qfco_operationnel_action_humanaire_mai_2018.pdf)
- OCHA (2018d) ‘RD Congo: Kasai, Kasai Central, Kasai Oriental, Lomami, Sankuru: Qui Fait Quoi Où - 3w Opérationnel, Avril 2018’ (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3w_grand_kasai_avril_2018.pdf)
- OCHA (2018e) *DRC humanitarian fund annual report 2017* (www.unocha.org/sites/unocha/files/DRC%20HF_Annual%20Report%202017.pdf)
- Otto, R. and Weingärtner, L. (2013) *Linking relief and development: more than old solutions for old problems?* Channel Research on behalf of the Dutch Ministry of Foreign Affairs – IOB
- Reuters (2018) ‘U.N. deactivates maximum emergency level for Congo crisis’, 5 April 2018 (<https://uk.reuters.com/article/uk-congo-violence/u-n-deactivates-maximum-emergency-level-for-congo-crisis-idUKKCN1HC2GB>)
- Sengenya, C. (2018) ‘Briefing: another Ebola outbreak in Congo, this time in a conflict zone, 9 August 2018’. Geneva: IRIN (www.irinnews.org/news/2018/08/09/briefing-another-ebola-outbreak-congo-time-conflict-zone)
- Shutsha, D. D. (2012) *La rébellion du M23 à l’Est de la République Démocratique du Congo*. Bruxelles: Service International de Recherche, d’Éducation et d’Action Sociale asbl
- Start Network (n.d.) ‘Shifting the power’ (<https://startnetwork.org/start-engage/shifting-the-power>)
- Steets, J. (2011) *Donor strategies for addressing the transition gap and linking humanitarian and development assistance: a contribution to the international debate*. Berlin: GPPI

Svoboda, E. and Haddad, S. (2017) *What's the magic word? Humanitarian access and local organisations in Syria*, HPG Working Paper. London: ODI (www.odi.org/publications/10740-what-s-magic-word-humanitarian-access-and-local-organisations-syria)

United Nations Development Programme – UNDP (2018) *Human development indices and indicators: 2018 statistical update*. New York: UNDP

Verhaegen, B. (1966) *Rébellions au Congo, tome I*. Bruxelles/Kinshasa: CRISP/INEP

Wake, C. and Bryant, J. (2018) *Capacity and complementarity in the Rohingya response in Bangladesh*, HPG Working Paper. London: ODI (www.odi.org/publications/11251-capacity-and-complementarity-rohingya-response-bangladesh)

World Bank (2018) 'Democratic Republic of Congo, country overview' (www.worldbank.org/en/country/drc/overview)

WHO – World Health Organization (2018) 'Ebola outbreak in DRC ends: WHO calls for international efforts to stop other deadly outbreaks in the country', 24 July (www.who.int/news-room/detail/24-07-2018-ebola-outbreak-in-drc-ends--who-calls-for-international-efforts-to-stop-other-deadly-outbreaks-in-the-country)

Zicherman, N. with Khan, A., Street, A., Heyer, H. and Chevreau, O. (2011) *Applying conflict sensitivity in emergency response: current practice and ways forward*, Network paper, Humanitarian Practice Network (<https://odihpn.org/resources/applying-conflict-sensitivity-in-emergency-response-current-practice-and-ways-forward/>)

HPG

Humanitarian Policy Group

Le Humanitarian Policy Group est une des meilleures équipes au niveau mondial de chercheurs indépendants et professionnels de la communication travaillant sur les problématiques humanitaires. HPG est dédié à l'amélioration de la politique et de la pratique humanitaires en réponse aux conflits, désastres et instabilité grâce à sa recherche, son analyse de haute qualité, et l'organisation de dialogues et débats.

Les lecteurs sont encouragés à citer et reproduire le contenu de ce rapport. Cependant, en tant que détenteur des droits, ODI demande d'être reconnu et d'avoir une copie de la publication. Ce report et d'autres rapports de HPG sont disponibles ici www.odi.org/hpg.

This work is licensed under CC BY-NC-ND 4.0.

Humanitarian Policy Group
Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
United Kingdom

Tel.: +44 (0) 20 7922 0300
Fax.: +44 (0) 20 7922 0399
Email: hpgadmin@odi.org
Website: odi.org/hpg

Photo de couverture: Enfants congolais déplacés internes de la province du Kasai jouent avec un jeu de société de fortune.
© UNHCR/John Wessels

