

MIGRATIONS FORCÉES

revue

numéro 59
octobre 2018

**Vingt ans de Principes
directeurs relatifs
au déplacement de
personnes à l'intérieur
de leur propre pays**

Plus des articles sur :

Le Belize, le Myanmar, le Sommet
mondial des réfugiés, le savoir
humanitaire local, les homologues
chercheurs et réfugiés, et la coordination
de la protection de l'enfance

MIGRATIONS FORCÉES

revue

Revue Migrations Forcées (RMF) offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idées entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe par le Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford.

Personnel

Marion Couldrey et Jenny Peebles
(Rédactrices en Chef)
Maureen Schoenfeld (Assistante de financement et de promotion)
Sharon Ellis (Assistante)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview
Tel: +44 (0)1865 281700

www.fmreview.org/fr

Avis de non responsabilité :

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'Études sur les Réfugiés.

Droits d'auteur : RMF est une publication en libre accès (« Open Access »). Consultez ci-dessous pour en savoir plus ou visitez www.fmreview.org/fr/droits-dauteurs.



ISSN 1460-9819

Conception/design

www.art24.co.uk

Imprimerie

Oxuniprint
www.oxuniprint.co.uk



De la part des rédactrices en chef

Dans l'avant-propos de ce numéro de RMF, Cecilia Jimenez-Damary, la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, pose la question suivante : *Et maintenant, quelle direction prendre ?* Au cours des 20 années qui ont suivi leur lancement, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ont aidé de nombreux États à faire face au déplacement interne et ils ont été intégrés à de nombreuses politiques et lois, à la fois nationales et régionales. Toutefois, les déplacements internes se poursuivent aujourd'hui à une vaste échelle, avec un immense impact sur les personnes qui en sont victimes.

Dans le présent numéro, les auteurs mettent en lumière les applications et les succès des Principes directeurs, tout en contemplant leurs limitations, les difficultés de leur mise en œuvre, leur pertinence vis-à-vis des déplacements contemporains et des différents facteurs du déplacement interne, les futurs défis qu'il faudra peut-être relever et l'application éventuelle de nouvelles visions et de nouvelles approches.

Nous souhaiterions remercier Erin Mooney (Section des capacités en matière de protection de l'ONU) et Kathrine Starup (Conseil danois pour les réfugiés) pour l'assistance qu'elles nous ont apportée en tant que conseillères sur ce thème central, de même que les donateurs suivants pour le soutien qu'ils ont apporté à ce numéro : le gouvernement de la Principauté du Liechtenstein, CIRC, IDMC, OIM, Open Society Foundations, le Département fédéral suisse des Affaires étrangères, le HCR (Division de la protection internationale, Groupe sectoriel global de protection et Section PDI) et UNOCHA.

Consultez www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20 pour accéder au magazine et aux articles eux-mêmes. Chacun de ces articles est également disponible sous forme de podcast (uniquement en anglais).

RMF 59 sera disponible en anglais, en français, en arabe et en espagnol.

Pour en recevoir des exemplaires imprimés, veuillez nous écrire à fmr@qeh.ox.ac.uk.

Prochains numéros (plus d'informations sur www.fmreview.org/fr/apairet)

- RMF 60 : Éducation (février 2019)
- RMF 61 : Déontologie et responsabilités (juin 2019). Ce numéro rendra également hommage à Barbara Harrell-Bond, qui est récemment décédée. Consultez le verso de la présente publication pour de plus amples informations.

Suivez-nous sur Facebook ou Twitter ou souscrivez à nos alertes par e-mail sur www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-e-mail.

Marion Couldrey et Jenny Peebles
Rédactrices en chef de la **Revue des Migrations Forcées**



Photo de couverture : Une jeune PDI marche à travers des terres agricoles données par Zannah Buka Mustapha en soutien à plus de 800 familles de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays au Nigeria. En 2007, M. Mustapha a créé la Fondation islamique des prouesses futures à Maiduguri – au centre de l'insurrection du mouvement Boko Haram au Nigéria. Son école s'occupe d'orphelins et d'enfants de PDI, et elle est fondée sur des principes de coexistence pacifique et d'égalité des sexes. Ce projet qui a débuté avec une salle de classe unique de 36 élèves en accueille maintenant des centaines, et plus de 2000 autres élèves attendent une place.

M. Mustapha joue également un rôle de médiateur entre l'État du Nigéria et le groupe Boko Haram, y compris dans les négociations qui ont abouti à la libération de 103 jeunes filles parmi celles enlevées à Chibok. Son école a également scolarisé des enfants et des orphelins de combattants de Boko Haram.

Zannah Buka Mustapha est le lauréat 2017 de la distinction Nansen pour les réfugiés. HCR/Rahima Gambo

Vingt ans de Principes directeurs

- 4 **Avant-propos : Vingt ans de Principes directeurs : bâtir la solidarité, renforcer l'engagement**
Cecilia Jimenez-Damary
- 5 **Le Plan d'action PD20 : un appel au ralliement de toutes les parties prenantes**
Nadine Walicki, Elizabeth Eyster et Martina Caterina
- 9 **Lois et politiques relatives au déplacement interne : adoption et lacunes à l'échelle mondiale**
Ileana Nicolau et Anaïs Pagot
- 10 **Mettre en œuvre les Principes directeurs au niveau domestique**
Phil Orchard
- 13 **Les Principes directeurs en Géorgie : un travail en cours**
Carolyn Funke et Tamar Bolkvadze
- 15 **La Convention de Kampala et le droit à ne pas être déplacé arbitrairement**
Romola Adeola
- 17 **Langues et les Principes directeurs**
Ellie Kemp
- 21 **Améliorer les données relatives aux PDI pour faciliter la mise en œuvre des Principes directeurs**
Natalia Krynsky Baal, Laura Kivelä et Melissa Wehmayer
- 24 **Les Objectifs de développement durable et les PDI**
Greta Zeender
- 27 **L'importance du suivi du déplacement interne**
Christelle Cazabat
- 29 **Renforcer la mise en application des Principes directeurs par les États affectés**
Angela Cotroneo
- 31 **Transposition des Principes directeurs en Afghanistan**
Nassim Majidi et Dan Tyler
- 35 **Protéger la propriété : l'expérience irakienne**
Sila Sonmez, Shahaan Murray et Martin Clutterbuck
- 37 **Les Principes directeurs et les acteurs armés non-étatiques**
Carla Ruta, Héloïse Ruauudel et Pascal Bongard

- 40 **Répondre au déplacement interne en Éthiopie**
Behigu Habte et Yun Jin Kweon
- 42 **Les Principes directeurs devant les cours internationales des droits de l'homme**
Deborah Casalin
- 44 **Une approche du déplacement empruntée à la gestion des catastrophes : les PDI aux Philippines**
Reinna Bermudez, Francis Tom Temprosa et Odessa Gonzalez Benson
- 46 **Réinstallation planifiée en Asie et dans le Pacifique**
Jessie Connell et Sabira Coelho
- 49 **Le déplacement interne au-delà de 2018 et le chemin restant à parcourir**
Alexandra Bilak et Avigail Shai

Articles généraux

- 52 **Enseignements des années 1990 pour le Belize d'aujourd'hui**
Janice Marshall et Kelleen Corrigan
- 55 **La question du genre et des moyens de subsistance au Myanmar après des déplacements causés par le développement**
Gillian Cornish et Rebekah Ramsay
- 58 **Travailler avec des chercheurs homologues aux seins des communautés de réfugiés**
William Bakunzi
- 59 **Valoriser le savoir humanitaire local : leçons à tirer de la République centrafricaine**
Brigitte Piquard et Luk Delft
- 62 **Le Sommet mondial des réfugiés et l'importance de l'autoreprésentation des réfugiés**
Comité directeur du Sommet mondial des réfugiés
- 64 **Porter assistance aux personnes déplacées : une responsabilité partagée**
Iwuoha Chima Iwuoha
- 65 **L'exclusion des acteurs locaux des instances dirigeantes chargées de coordonner la protection de l'enfance**
Umar Abdullahi Maina, Daniel Machuor et Anthony Nolan
- 68 **Barbara Harrell-Bond, 1932–2018**

Un soutien financier principal pour RMF

Obtenir des financements spécifiques pour chaque numéro de RMF nous prend énormément de temps et représente un obstacle important pour la planification. Pouvoir disposer d'un financement principal/annuel nous aiderait considérablement. Le coût associé à la publication de RMF dans 4 langues s'élève à environ 350 000 \$ US par an (salaires compris). Pourriez-vous discuter avec vos collègues de la possibilité d'ajouter le financement de RMF à votre budget (affecté, par exemple à l'un des postes de dépenses suivants : apprentissage reposant sur des recherches avérées, dissémination, soutien à la société civile, reddition de comptes, sources d'information, plaidoyer) ? Tout montant de financement régulier à partir de 500 \$ est le bienvenu, la moindre contribution fera une différence. Vous pouvez nous contacter par email : fmr@qeh.ox.ac.uk pour discuter des différentes possibilités. RFM offre une plateforme internationale d'apprentissage, sans laquelle les programmes et les personnes déplacées souffriraient à la fois à courte et à longue échéance.

Merci à tous nos donateurs

ADRA International • Catholic Relief Services-USCCB • Danish Refugee Council • ESRC-AHRC • Global Program on Forced Displacement of the World Bank Group • Government of the Principality of Liechtenstein • ICRC • IDMC • IOM • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • Mercy Corps • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Refugee Council • Open Society Foundations • Oxfam

• Regional Development and Protection Programme for the Middle East • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNHCR • UNOCHA • Wellcome Trust • Women's Refugee Commission

Merci également aux lecteurs individuels qui ont fait des dons à : <http://tinyurl.com/don-en-ligne-RMF>

Avant-propos : Vingt ans de Principes directeurs : bâtir la solidarité, renforcer l'engagement

Cecilia Jimenez-Damary

L'année 2018 marque le 20e anniversaire des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. De grands progrès ont été réalisés ces 20 dernières années mais, alors que l'on dénombre plus de 40 millions de personnes déplacées de l'intérieur par les conflits et la violence et que rien ne permet d'envisager une diminution de ces chiffres, nous devons nous poser la question suivante : Quelle direction devons-nous prendre ?

Le déplacement interne est une expérience traumatisante, qui bouleverse une vie et qui la menace fréquemment aussi. Chaque personne déplacée a perdu accès non seulement au domicile qui l'abritait, mais aussi à la sécurité, à la dignité, à ses biens les plus chers, à ses moyens d'existence, à ses souvenirs et à son sentiment d'appartenance et de communauté.

Pour les enfants, cette expérience peut être une profonde source de traumatisme et de confusion, qui entraîne souvent des séquelles et des difficultés psychosociales durables qui demeurent généralement non traitées. Pour les jeunes privés d'éducation, de stabilité et de routine pendant plusieurs mois voire plusieurs années, on peut parler dans certaines situations de « génération perdue », sans exagération aucune. Trop souvent, les femmes et les filles déplacées sont victimes d'une atrocité supplémentaire, celle de la violence sexuelle, de l'exploitation ou de la menace de violence. Et de plus en plus de données indiquent que la violence sexuelle à l'encontre des hommes et des garçons déplacés pourrait être beaucoup plus courante que nous ne l'avions précédemment identifiée.

Pour les personnes plus âgées, reliées par des liens solides à leur lieu d'origine et disposant souvent de mécanismes de survie plus faibles que ceux des jeunes, cette expérience peut être synonyme de choc et de désorientation. Quant aux personnes handicapées, cette expérience peut leur apporter d'immenses problèmes, parfois en relation à leur mobilité ou à leur capacité à accéder à l'assistance et aux services de base. Et, de manière générale, pour les personnes susceptibles de subir des discriminations au quotidien, à l'instar des minorités ethniques et religieuses, des peuples autochtones ou des membres des communautés lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes, le déplacement peut exacerber les défis et les menaces qu'elles rencontrent, et elles peuvent se trouver visées, marginalisées ou exclues de l'assistance.

Les Principes directeurs constituent la principale norme internationale en matière de déplacement interne. Ils définissent ce qu'est une personne déplacée à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et énoncent les droits des PDI à la protection et à l'assistance, avant et durant le déplacement, de même qu'à la recherche de solutions durables suite à leur déplacement. Ils désignent les autorités nationales comme les principales responsables de la protection des PDI et clarifient les principes clés relatifs à l'assistance humanitaire apportée par les organes internationaux et non gouvernementaux.

Cependant, il faut continuer de travailler sur les éléments des Principes directeurs qui ont été quelque peu négligés. Par exemple, des millions de personnes sont touchées chaque année par le déplacement lié au développement, mais la protection qu'ils reçoivent est souvent loin des normes approuvées. De la même manière, dans certains contextes, on observe une réticence à reconnaître les situations caractérisées par le déplacement éparpillé de personnes ou de familles, par opposition à des déplacements en masse, lorsque les personnes sont forcées de fuir sous l'effet d'une violence généralisée et de violations des droits humains.

Dans le cadre du 20e anniversaire, nous avons lancé le Plan d'action PD20 pour galvaniser et soutenir des actions multipartites autour de l'objectif général de réduction du déplacement interne, conformément aux Principes directeurs. Les articles de ce numéro spécial de la Revue des migrations forcées introduisent le Plan d'action et examinent les divers éléments que cet engagement en faveur d'actions plus stratégiques, concrètes et conjointes implique, notamment : intégrer les Principes directeurs aux lois et politiques nationales, améliorer les données collectées et les ressources statistiques, sensibiliser à propos des droits humains et des Principes directeurs et rendre ces derniers accessibles à un plus large public, améliorer les cadres régionaux pour soutenir les États touchés par le déplacement interne, travailler vers des résultats collectifs

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

en adoptant la Nouvelle manière de travailler (« New Way of Working ») et renforcer la solidarité au sein des États et entre les États.

Il est impératif que le déplacement interne soit compris, non seulement en termes du défi particulier que certains États touchés par le conflit, la violence ou les catastrophes doivent surmonter, ou en tant que question relevant uniquement des affaires internes des États, mais en tant que question à la portée régionale et finalement mondiale, ayant des implications pour de nombreux pays. Le mandat de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays est d'aider les parties prenantes à formuler leur réponse au déplacement interne et à mettre en œuvre les Principes directeurs. J'exhorte les États à faire plus largement appel à mon mandat et aux ressources qui sont mises à ma disposition. Nous sommes prêts à fournir l'assistance technique et les services consultatifs requis, y compris en matière de législation et de politiques, et à fournir des directives, le cas échéant.

De la même manière que mes prédécesseurs ont écrit pour la Revue des migrations forcées

lorsque les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ont été introduits en 1998, puis de nouveau pour leur 10e anniversaire, je me réjouis de la publication de ce numéro spécial 20e anniversaire et je vous encourage à l'utiliser et à le disséminer. Le 20e anniversaire des Principes directeurs offre une occasion unique de réaffirmer notre solidarité avec les personnes déplacées de l'intérieur en renforçant encore davantage notre engagement à empêcher avec vigueur et efficacité les déplacements internes, à améliorer la protection des PDI et à soutenir des solutions durables pour ces dernières.

Cecilia Jimenez-Damary @cejjimenez

Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays
www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/idpersonsindex.aspx

Pour de plus amples informations, veuillez contacter Katrine Gertz Schlundt, experte adjointe de la Rapporteuse spéciale mdp@ohchr.org.

Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2) réaffirment et réunissent les droits de l'homme et le droit humanitaire pertinents à la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Les Principes directeurs ont été présentés devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1998, et ils sont maintenant disponibles dans 54 langues.

www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/standards.aspx

Le Plan d'action PD20 : un appel au ralliement de toutes les parties prenantes

Nadine Walicki, Elizabeth Eyster et Martina Caterina

Un nouveau Plan d'action cherche à insuffler un regain d'élan et à encourager des actions plus stratégiques pour faire progresser les politiques et les pratiques dans le domaine du déplacement interne.

Depuis que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ont été présentés à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1998, des progrès importants ont été réalisés pour prévenir, trouver des réponses, et rechercher des solutions au déplacement interne. Le déplacement interne reste néanmoins un problème mondial important et les solutions demeurent aléatoires pour la majorité des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI). Un nouvel élan est nécessaire, de même qu'une action plus concertée, stratégique et multipartite.

En 2018, l'année du 20e anniversaire des Principes directeurs et l'année de la conclusion des négociations sur le Pacte mondial sur les réfugiés et le Pacte mondial sur la migration, une grande opportunité se présente à nous de générer davantage de discussions et d'entreprendre des actions en réponse au problème du déplacement interne. À cette fin, un Plan d'action multipartite 2018-2020 visant à faire progresser la prévention et la protection, ainsi que la recherche de solutions, pour les personnes déplacées a été lancé en avril 2018 et approuvé par les responsables du Comité permanent interorganisations (Inter-Agency Standing

Committee –IASC) le mois suivant¹. Le Plan d'action appelle les parties prenantes à intensifier leurs efforts sur quatre priorités interdépendantes : impliquer les PDI dans les processus de prise de décision ; promouvoir, élaborer et mettre en œuvre des lois et des politiques nationales ; améliorer la qualité des données et des analyses ; et s'attaquer aux déplacements prolongés tout en cherchant des solutions durables.

Les objectifs de cette initiative importante sur le déplacement interne sont doubles. Le premier de ces objectifs est d'améliorer la vie des PDI grâce à la protection, à l'assistance et à des solutions durables, tout en cherchant dans le même temps à prévenir les conditions qui entraînent des déplacements nouveaux et secondaires. Le deuxième objectif est de faire en sorte que les interventions destinées à résoudre les problèmes causés par le déplacement interne soient plus inclusives, cohérentes et stratégiques. La mise en œuvre du Plan d'action sera essentiellement, mais pas exclusivement, réalisée au niveau national par l'intermédiaire des partenaires opérationnels et de leurs bureaux locaux, ainsi que par le biais des Coordonnateurs résidents et des Coordonnateurs humanitaires des Nations Unies. Un groupe de pilotage multipartite international facilitera également sa mise en œuvre et la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays agira en qualité de Conseillère spéciale.

Aspects uniques

Le Plan d'action est unique à plusieurs égards. En effet, il va au-delà des organisations internationales pour inclure les PDI, les communautés hôtes, la société civile locale et les gouvernements des pays touchés par le déplacement interne – car ils connaissent mieux le contexte, les besoins et les enjeux, mais aussi parce que les principaux responsables de la protection et de l'assistance aux PDI sont les autorités nationales. Le Plan va au-delà des agences humanitaires des Nations Unies et des ONG pour inclure les acteurs du développement et de la promotion de la paix – car pour soutenir les autorités nationales en matière de déplacement interne il est également nécessaire de faire appel à une expertise en développement et en promotion de la paix. Et il ne se limite pas au conflit comme seule cause de déplacement interne, il inclut aussi d'autres causes telles que le changement climatique, les catastrophes naturelles et le développement – car établir des liens entre les discussions et le travail sur les

différentes causes du déplacement peut aider à affiner notre réflexion sur le déplacement interne et contribuer à renforcer les projets communs, tant opérationnels que de plaidoyer².

Le Plan d'action offre la possibilité de renforcer les efforts des pays pour relier leurs politiques et approches en matière de déplacement interne à leurs plans de développement et à leurs engagements en faveur de programmes et de cadres politiques mondiaux, tels que l'Agenda 2030 pour le développement durable, le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques liés aux catastrophes, le Nouveau programme pour les villes, ainsi que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. C'est aussi une opportunité pour faciliter et renforcer la participation des PDI à ces processus de décision politique et de planification.

Niger : mise en œuvre dans un contexte de crise

En avril 2018, l'équipe du Cluster global de protection au Niger a présenté le Plan d'action à l'Équipe humanitaire nationale et a organisé huit sessions de formation destinées à divers publics, notamment à des représentants du gouvernement, à des unités de défense et de sécurité, à des membres du Cluster et à des membres du personnel des Nations Unies. Les ateliers de formation – à Niamey, Diffa et Tillabéri – visaient à accroître la visibilité des déplacements internes au Niger, à diffuser les Principes directeurs aux parties prenantes concernées et à promouvoir une compréhension commune des Principes directeurs, ainsi que de leur application pratique pour la protection renforcée des personnes déplacées, la prévention du déplacement et la résolution des problèmes entraînés par les déplacements. Pour atteindre un public plus large, des messages radio sur les Principes directeurs et leur importance au Niger sont diffusés par l'ONG Search for Common Ground, et les messages concernant les Principes directeurs seront traduits dans les langues locales (en complément d'une traduction des Principes directeurs en langue Haoussa qui existe déjà³).

L'une des recommandations qui a été formulée lors des ateliers de formation était d'adapter le Plan d'action PD20 pour guider l'action collective dans le contexte local et diversifié du Niger – un contexte qui inclut les déplacements internes prolongés à Diffa et les nouveaux déplacements internes à Tillabéri. Ce travail, qui a débuté en juin 2018, est mené par le Cluster global de protection en collaboration

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

avec la Rapporteuse spéciale des Nations Unies et son équipe, et les autorités. En août 2018, un Plan d'action local du PD20 pour le Niger avait été élaboré sur la base d'ateliers régionaux et était en cours de révision avant acceptation.

En parallèle, le Gouvernement du Niger, à travers la création en décembre 2017 d'un Comité interministériel, est en train d'élaborer un projet de loi sur les déplacements internes comme l'exige la Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique (connue sous le nom de la Convention de Kampala), que le Niger a ratifiée en 2012. Ce Comité composé des ministères concernés, de représentants parlementaires, du HCR (l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés) et du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), est chargé d'examiner la législation en vigueur, tout en conduisant des consultations nationales avec les PDI, les communautés d'accueil et d'autres parties prenantes.

Colombie : des leçons à tirer pour le PD20

Au cours des 50 dernières années, la Colombie a connu d'importants déplacements internes causés par des conflits, des violences et des violations des droits de l'homme. En août 2018, le gouvernement colombien a encore recensé la présence de plus de 7,7 millions de personnes déplacées à travers le pays malgré l'accord de paix de 2016⁴. Dans ce contexte, améliorer la prévention, la protection et trouver des solutions pour les personnes déplacées conformément au Plan d'action continuera d'exiger des ressources conséquentes, du temps et un engagement ferme. Forte de son

expérience, la Colombie a identifié six aspects importants en matière de gestion du déplacement interne : l'enregistrement des PDI, la mise en place d'un système de coordination intersectorielle entre le gouvernement et les ONG au niveau local, au niveau des états et au niveau national, la participation des PDI aux processus qui les concernent, la garantie pour les PDI d'accéder aux informations dont ils ont besoin, la prise en compte des besoins des communautés d'accueil, la coopération avec les acteurs internationaux et la participation des acteurs du secteur privé⁵. Tous ces éléments sont liés aux priorités énoncées dans le Plan d'action, et une compilation des enseignements tirés et des meilleures pratiques en vigueur en Colombie dans chacun de ces domaines pourrait être utile pour la mise en œuvre du Plan d'action dans d'autres contextes.

L'Initiative de solutions transitoires est l'un des projets mis en œuvre en Colombie qui permet de tirer des enseignements utiles pour d'autres personnes travaillant sur les priorités du Plan d'action relatifs aux solutions durables pour les personnes déplacées. Mis en œuvre entre 2012 et 2015 dans 17 communautés de Colombie, ce projet visait à trouver des solutions pour les personnes déplacées en améliorant les conditions de vie des communautés qui accueillent des PDI, en renforçant les organisations communautaires et les entités publiques locales, et en protégeant les victimes de conflits et leur droit à la vérité, à la justice et à la réparation. Chacune des 17 communautés a élaboré un plan de travail englobant le retour, la réinstallation et l'intégration urbaine. Le projet a amélioré la visibilité et l'autonomie



Les membres d'une communauté indigène à Chocó, en Colombie, se préparent à l'inauguration de leur centre communautaire. La communauté de La Puria a subi trois déplacements et les impacts des mines antipersonnel suite à la présence de différents groupes armés.

des communautés, des autorités municipales et des institutions publiques et privées, et il a renforcé la sécurité de l'occupation des terres, ainsi que de l'infrastructure sociale, et il a également contribué à rétablir les traditions des communautés autochtones⁶.

Appel à l'action

Le Plan d'action est un appel indispensable lancé à la communauté plus élargie qui travaille sur les déplacements internes pour qu'elle unisse ses forces et coopère plus étroitement – principalement, mais pas exclusivement au niveau national – et de manière plus stratégique en accord avec les priorités énoncées dans le Plan d'action. Cela consiste à identifier, partager et s'inspirer des progrès et des bonnes pratiques mises en œuvre dans divers contextes. Le Plan d'action (appuyé par un Plan de communication) propose une série de mesures que les parties prenantes peuvent prendre. Les suggestions comprennent :

- Organiser un débat inter-agences sur le Plan d'action du PD20 et convenir d'initiatives et d'activités conjointes en soutien au Plan d'action
- Organiser un plaidoyer pour faire comprendre l'importance des Principes directeurs
- Faciliter et soutenir la participation des PDI et des communautés d'accueil aux processus clés de développement et de consolidation de la paix, tels que l'Agenda 2030 sur le développement durable
- Promouvoir, par le biais de programmes de sensibilisation, de séminaires et d'un appui technique, l'élaboration de lois et de politiques nationales conformes aux Principes directeurs
- Renforcer la capacité nationale à collecter, analyser et utiliser des données sur les déplacements internes
- Engager un dialogue avec les gouvernements nationaux pour faire en sorte qu'ils accordent la priorité aux solutions durables en réponse au déplacement interne dans leur planification du développement national et régional, en utilisant le cadre de travail du CPI sur les solutions durables.
- Signer la déclaration de campagne⁷ du PD20 pour atteindre l'objectif des signatures de 2018 d'ici fin 2018, que la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées utilisera dans le cadre de son plaidoyer sur le déplacement interne.

Nadine Walicki GP20@unhcr.org

Coordinatrice PD20

Elizabeth Eyster eyster@unhcr.org

Chef de la section DPI, HCR www.unhcr.org

Martina Caterina caterina@unhcr.org

Conseillère juridique auprès de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur les droits humains des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays bit.ly/OHCHR-IDPs

1. Le Plan d'action, les Termes de référence pour l'Équipe pilote, le Plan de communication et la brochure sont accessibles sur : bit.ly/PD20-plan-daction-fr
2. Cernea M M (2006) « Personnes déplacées par des projets de développement et par des conflits : combler l'écart présent dans la recherche » Numéro spécial, *Revue des Migrations Forcées* www.fmreview.org/brookings/cernea
3. Les Principes directeurs sont actuellement disponibles en 54 langues : www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/standards.aspx
4. <http://internal-displacement.org/countries/colombia/>
5. Intervention orale du gouvernement colombien lors de la 38ème Session du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 26 juin 2018.
6. Econometria (2016) *External Assessment of the UNHCR – UNDP Joint Program "Transitional Solutions Initiative - TSI"*: bit.ly/Econometria-TSI-2016
7. <https://crowd360.org/internal-displacement-campaign-mission-statement>

Partager vos idées et demander de l'aide

Toutes les parties prenantes sont encouragées à faire part de leurs activités prévues au coordinateur du PD20. Vous pouvez le faire en écrivant à GP20@unhcr.org ou à www.globalprotectioncluster.org/en/news-and-events/gp20-activities-and-initiatives. Vous nous aiderez ainsi à recenser les activités du PD20 et à suivre la mise en place du Plan d'action.

Note: Le Plan d'action du PD20 cherche également à traiter des situations plus difficiles où la volonté du gouvernement de résoudre des situations de déplacement interne est insuffisante, où les

problèmes de protection sont importants et où l'accès humanitaire est limité. Dans la mesure où ces contextes peuvent nécessiter une approche et des moyens de soutien différents, la coordinatrice encourage également ceux qui travaillent dans ce type de contextes à lui communiquer leurs idées sur la meilleure façon de soutenir leurs efforts. Les initiatives nécessitant un soutien financier ou technique peuvent être transmises sous forme de note conceptuelle à la coordinatrice qui cherchera à identifier des pistes en vue de les soutenir.

GP20@unhcr.org

Lois et politiques relatives au déplacement interne : adoption et lacunes à l'échelle mondiale

Ileana Nicolau et Anaïs Pagot

Une nouvelle base de données mondiale sur les lois et les politiques relatives aux PDI révèle les espaces géographiques et les domaines thématiques qui demeurent insuffisamment couverts.

Le lancement des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays en 1998 a été suivi par l'adoption croissante d'instruments nationaux relatifs aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), témoignant de la reconnaissance du déplacement interne en tant que phénomène mondial. La base de données mondiale des lois et des politiques relatives aux PDI,¹ qui a été revue et mise à jour par l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) pour le Groupe de travail sur les lois et les politiques du Groupe mondial de la protection, saisit les informations sur les pays disposant de telles lois et politiques, ou travaillant actuellement à leur élaboration.

À ce jour, cette base de données contient 27 lois et 55 politiques² élaborées entre 1992 et 2018. Douze lois et politiques avaient été adoptées dans neuf pays différents³ avant 1998 ; parmi celles-ci, on retrouve l'une des premières lois sur le déplacement interne promulguée par l'Azerbaïdjan en 1992, et la première politique relative au déplacement interne adoptée par la Colombie en 1995. Toutefois, l'effet catalyseur des Principes Directeurs est évident dans la grande majorité des lois et politiques ayant été adoptées depuis 1998 (70 sur un total de 82).

En dépit de la diffusion mondiale des lois et politiques relatives aux PDI, celles-ci semblent toujours être absentes là où elles sont le plus nécessaires. On dénombre seulement deux politiques relatives au déplacement interne au Moyen-Orient, l'une en Irak (2008) et l'autre au Yémen (2013), alors qu'il s'agit de l'une des régions les plus touchées par les nouveaux déplacements provoqués par les conflits et la violence. La majorité des nouveaux déplacements provoqués par des catastrophes en 2017 ont eu lieu en Asie, mais alors que la région compte 15 lois et politiques relatives au déplacement interne, seules sept d'entre elles font explicitement référence aux catastrophes. En outre, alors que l'Océanie est l'une des régions les plus touchées par le déplacement pour cause de catastrophes, seul le Vanuatu a adopté une politique spécifique relative au déplacement interne.

Presque toutes les lois et politiques enregistrées dans la base de données mondiale (73 sur les 80 analysées⁴) identifient le conflit et/ou la violence comme une cause de déplacement interne, mais seulement 30 d'entre elles abordent la question du déplacement provoqué par le développement. Parmi celles-ci, on peut citer deux politiques adoptées par le gouvernement indien en 2004 et 2007 qui se rapportent exclusivement à cette cause de déplacement. De plus, seul un tiers de l'ensemble des lois et politiques (29) reconnaissent les catastrophes, alors même qu'il s'agissait du premier facteur de nouveaux déplacements en 2017.

Pendant, le nombre limité d'instruments nationaux abordant la question des catastrophes est compensé par un nombre croissant de lois et de politiques qui, bien qu'elles n'abordent pas exclusivement le déplacement interne, incluent des dispositions relatives au déplacement induit par des catastrophes. Par exemple, la Chine, qui compte le plus grand nombre de nouveaux déplacements provoqués par des catastrophes naturelles au monde (près de 4,5 millions en 2017), a adopté en 2001 une Loi sur la prévention et la réponse aux catastrophes,⁵ qui contient des dispositions relatives à l'assistance et à la réinstallation de personnes provenant de zones touchées par des catastrophes.

Lacunes et difficultés de la mise en application

La phase de l'après-déplacement est la phase la plus souvent abordée par les lois et les politiques enregistrées dans la base de données mondiale. En effet, soixante-treize des 80 lois et politiques analysées abordent l'après-déplacement, dont 25 qui traitent exclusivement de questions se rapportant au retour et/ou à la réinstallation. C'est le cas, par exemple, de la politique nationale du Sri Lanka relative aux solutions durables pour le déplacement provoqué par des conflits, qui envisage le retour des PDI, leur réinstallation ou leur intégration locale.

Qui plus est, tandis que la grande majorité (55) des 80 lois et politiques analysées contiennent des dispositions sur « la protection

et l'assistance », seul un tiers (29) de toutes les lois et politiques analysées abordent la phase de pré-déplacement, en émettant des dispositions spéciales pour prévenir et éviter le déplacement forcé, ou pour minimiser les conséquences du déplacement inévitable. La Colombie, par exemple, est l'un des premiers pays à avoir abordé la question de la protection contre le déplacement : un paragraphe entier de sa première loi sur le déplacement interne (la loi 387 de 1997) est consacrée à la prévention du déplacement forcé.

Les États ont besoin de volonté politique, de capacités et de ressources pour adopter et mettre en application leurs lois et politiques relatives aux PDI, et pour prévenir le déplacement interne, ou y répondre. Certains processus d'élaboration de politiques sont presque arrivés au point mort, comme c'est le cas en République Centrafricaine et en République démocratique du Congo ; ailleurs, les gouvernements de Fidji, du Honduras, du Mali et du Niger, pour n'en citer que quelques-uns, travaillent actuellement à l'élaboration d'une loi ou d'une politique relative au déplacement interne. L'élaboration de lois et politiques relatives au déplacement interne est crucial pour garantir les droits des PDI et réduire les

déplacements, bien que leur mise en application demeure l'une des plus grandes difficultés⁶.

Ileana Nicolau *Ileana.Nicolau@EUI.eu*

Candidate de doctorat, Institut universitaire européen de Florence www.eui.eu

Anais Pagot *pagot@unhcr.org*

Assistante juridique pour le HCR www.unhcr.org

1. La version précédente a été élaborée par IDMC : www.internal-displacement.org/law-and-policy : la version revue et mise à jour est hébergée par le Groupe mondial de la protection : www.globalprotectioncluster.org
2. Aux fins de la base de données, une loi est définie comme « le système de règles édictées par un gouvernement, qui réglementent et prescrivent les droits et les obligations des membres d'une communauté, reconnues formellement comme contraignantes et appliquées par l'autorité compétente ». Une politique est définie comme « une directive qui décrit les principaux objectifs d'un gouvernement (ou d'une partie de celui-ci), de même que les méthodes et les mesures permettant de les atteindre ». Pour être incluses dans la base de données, ces lois et politiques doivent porter spécifiquement sur le déplacement interne.
3. Respectivement : Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Colombie, Croatie, Fédération de Russie, Géorgie, Monténégro, Pérou et Tadjikistan.
4. Seules 80 des 82 lois et politiques regroupées dans la base de données mondiale ont été analysées. Une analyse complémentaire sera disponible prochainement.
5. Dans la base de données, cet instrument est classé dans la rubrique « Autres instruments pertinents ».
6. Voir l'article d'Orchard dans le présent numéro.

Mettre en œuvre les Principes directeurs au niveau domestique

Phil Orchard

Les exemples de plusieurs États ayant mis en œuvre avec succès leurs propres lois et politiques relatives aux PDI mettent en lumière plusieurs facteurs pouvant contribuer à une telle réussite.

À la mi-2017, 40 États ayant connu des déplacements internes avaient introduit quelque 69 instruments législatifs et politiques domestiques (si l'on omet les politiques et les amendements mineurs)¹. L'ensemble de ces lois et politiques semblent accepter sans ambiguïté que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) ont besoin d'une forme de protection internationale. Pourtant, seules 30 de ces lois et politiques mentionnent explicitement les Principes directeurs, et seules 19 adhèrent explicitement à la définition des PDI telle qu'elle apparaît dans ces mêmes Principes. Cela fait longtemps déjà que le succès de l'introduction de lois et politiques relatives au déplacement international au niveau domestique est mis en doute, tandis que le bilan de leur mise en œuvre reste mitigé².

Moins d'un tiers de ces lois et politiques ont été mises en œuvre sans grande difficulté³. Par exemple, alors que la politique nationale de 2013 du Yémen pour répondre aux déplacements internes fait référence aux Principes directeurs et inclut des objectifs clairs en matière de protection, exception faite de faciliter le travail des acteurs humanitaires internationaux, le gouvernement a peu de pouvoir d'action pour l'appliquer en raison de son manque de capacités face à la guerre civile qui se poursuit.

Onze de ces lois et politiques n'ont jamais été mises en œuvre du tout, elles sont restées sous forme d'ébauche pendant des années (à l'instar du projet de loi sur les PDI de la République démocratique du Congo de 2014 qui est bloqué au stade de l'examen), ou elles reflètent simplement les aspirations d'un gouvernement

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

incapable ou ne souhaitant pas y donner suite. Par exemple, au Népal, suite au cessez-le-feu de 2006, de solides engagements initiaux de la part du gouvernement ont abouti à l'introduction d'une nouvelle politique relative aux PDI, saluée par la communauté internationale pour son exhaustivité. Toutefois, elle n'a jamais été formellement approuvée par le Cabinet népalais qui, selon les dires, « manquait de volonté politique » pour agir sur cette question⁴.

Dans d'autres cas, on permet à des politiques précédemment robustes de s'essouffler. Ainsi, au Burundi où une série de mesures pour venir en aide aux PDI avait été établies suite à la fin de la guerre civile en 2000 – mesures ayant connu un succès mitigé – ces trois dernières années, le gouvernement n'a rien fait pour répondre aux nouveaux flux de PDI provoqués par l'intensification des violences et les violations flagrantes des droits humains dont il s'est lui-même rendu coupable⁵.

Dans certains cas, la mise en œuvre de certains aspects d'une loi ou d'une politique échoue. La politique nationale de 2008 relative au déplacement du gouvernement irakien s'engage à soutenir un éventail de solutions durables pour les PDI, dont le retour, l'intégration locale et la réinstallation, mais plusieurs actes de coercition et retours forcés ont été signalés⁶. En Ukraine, en dépit des préoccupations internationales, le processus d'enregistrement des PDI demeure problématique dans la mesure où il exige de ces dernières qu'elles confirment sans cesse leur lieu de résidence effectif.

Pourquoi la mise en œuvre échoue-t-elle ?

Il y a trois explications à l'échec de la mise en œuvre. Le premier type d'échec survient lorsque le gouvernement s'engage à respecter les normes énoncées dans les Principes directeurs mais n'est pas en mesure de faire avancer le processus de mise en œuvre. Cela peut être dû au manque de capacités de l'État, c'est-à-dire que le gouvernement manque des ressources financières, pratiques et symboliques nécessaires, mais cela peut également se produire en raison d'une opposition au niveau domestique, qu'elle soit intérieure ou extérieure au gouvernement.

La deuxième raison d'un échec de mise en œuvre peut s'expliquer par le fait que les gouvernements sont avant tout soucieux de leur réputation, et qu'ils décident de s'engager de manière rhétorique et stratégique en faveur des Principes directeurs, sans avoir aucun projet d'y donner suite et de les mettre en œuvre.

Enfin, les États peuvent agir en réaction aux actions de plaidoyer entreprises par des organisations internationales et non-gouvernementales. Cet engagement institutionnel externe peut persuader les gouvernements d'élaborer des politiques ou des lois dans des situations où ils n'auraient sinon jamais agi ; cependant, en l'absence de pressions ultérieures, la mise en œuvre restera limitée.

Malheureusement, l'implication d'acteurs internationaux au moment de l'élaboration de ces lois et politiques ne semble pas faire une grande différence à leur mise en œuvre. Plusieurs acteurs, dont l'agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR), ont participé à l'ébauche de 33 de ces lois et politiques. Généralement, une telle approche se traduit sur le papier par des politiques robustes qui sont plus fidèles que les autres aux Principes directeurs et pourtant, ici aussi, le bilan de leur mise en œuvre est moins probant. Seules 13 des 33 lois et politiques ébauchées grâce à cette assistance ont été solidement mises en œuvre, et elles sont tout aussi nombreuses à avoir rencontré d'importantes difficultés au moment de leur application. En outre, sept d'entre elles n'ont pas du tout été mises en œuvre.

C'est le cas par exemple de la politique nationale de l'Afghanistan relative aux personnes déplacées de l'intérieur (2013), décrite comme un instrument phare et qui établissait un cadre de droits complet pour les PDI⁷. Le gouvernement a bénéficié de l'assistance d'un éventail d'acteurs internationaux, dont le HCR, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, le CNR et l'Agence des Nations Unies pour la migration (OIM) pour l'ébauche de cette politique. Et pourtant, sa mise en œuvre s'est avérée particulièrement problématique, et ce, pour trois raisons. La poursuite de l'insurrection des Talibans en est la raison première. Mais parallèlement, le Ministère des Réfugiés et du Rapatriement, qui était chargé de diriger la mise en œuvre de cette politique, manque de ressources, de capacités et de poids politique. Enfin, alors que de nombreuses PDI ont exprimé leur intérêt à s'intégrer localement, les problèmes relatifs aux droits fonciers se sont traduits par une forte opposition au niveau provincial et local, et par peu d'avancées pour mettre en œuvre les plans d'action.

Quels facteurs aboutissent à une mise en œuvre réussie ?

Parmi les États ayant mis en œuvre avec succès leurs propres lois et politiques relatives aux

PDI, trois facteurs se dessinent clairement. En premier lieu, une mise en œuvre réussie est liée à de solides capacités de l'État, ce qui n'est pas surprenant. En Azerbaïdjan, le gouvernement a réorienté sa réponse, initialement inadaptée, après avoir réalisé que les PDI allaient probablement demeurer déplacées durablement. À partir de 2001, le gouvernement a agi proactivement pour améliorer son cadre législatif afin de garantir aux PDI une assistance et un logement à long terme, en engageant jusqu'à 5,5 milliards \$ US tirés du fonds pétrolier de l'État. Mais de tels efforts n'impliquent pas forcément de mobiliser d'importantes ressources domestiques. Le Libéria est parvenu à renforcer ses capacités en coopération étroite avec des organismes d'aide internationaux afin de soutenir un processus de retour efficace. La Sierra Leone a dirigé, elle aussi, une stratégie de retour efficace avec l'aide des casques bleus postés dans le pays.

Deuxièmement, la responsabilité envers d'autres institutions domestiques, notamment les tribunaux, est elle aussi cruciale. Par exemple, le tribunal constitutionnel colombien est allé jusqu'à statuer que les Principes directeurs devraient « faire partie du bloc constitutionnel »⁸. Cela lui a donné le pouvoir de critiquer le gouvernement pour son incapacité à mettre en application la législation existante et pour la mise en œuvre inefficace des politiques. De la même manière, après avoir entrepris plusieurs tentatives initialement infructueuses face aux déplacements internes dans le pays, le tribunal constitutionnel de Géorgie a poussé le gouvernement à aligner ses lois sur les Principes directeurs⁹.

Troisièmement, la responsabilité envers la population nationale peut également favoriser le processus de mise en œuvre. En Géorgie comme au Sri Lanka, la mise en œuvre s'est nettement améliorée après un changement au niveau du gouvernement, dans le premier suite à une révolution, et dans le second, suite à des élections. La responsabilité au niveau international peut également être un facteur important. Dans le cas de la Croatie, des acteurs internationaux, dont l'Union européenne, ont exercé des pressions sur l'État pour mettre fin à des pratiques discriminatoires envers les PDI d'origine ethnique serbe.

Les acteurs internationaux ont un rôle à jouer pour soutenir ces processus et améliorer le taux de mise en œuvre réussie de ces instruments. Les mesures à prendre pourraient inclure une assistance aux gouvernements pour s'assurer qu'ils disposent des capacités à mettre en œuvre ces instruments, ce qui pourrait impliquer

d'identifier et de soutenir les ministères responsables et de s'assurer que les représentants du gouvernement reçoivent une formation sur les nouvelles lois et politiques. Les acteurs internationaux devraient également identifier et soutenir des programmes de formation destinés aux institutions nationales indépendantes, telles que les tribunaux et les institutions nationales de défense des droits humains, qui peuvent favoriser l'application des lois et des politiques et pourraient également contrôler que chacun assume ses responsabilités durant ce processus.

Phil Orchard orchardp@uow.edu.au

Professeur adjoint en relations internationales, Université de Wollongong <https://lha.uow.edu.au/hsi/contacts/UOW244088>

1. Voir l'article de Nicolau et Pagot dans le présent numéro.
2. Le présent article s'inspire de l'ouvrage à paraître par le même auteur *Protecting the Internally Displaced: Rhetoric and Reality* (Routledge) bit.ly/Orchard-Protecting-Internally-Displaced-2018.
3. Les résultats sont le fruit d'une étude documentaire portant sur ces 40 États et reposant sur les données rendues publiques par un éventail d'organisations.
4. Wyckoff M et Sharma H (2009) *Trekking in Search of IDPs and Other Lessons from ICLA Nepal: Evaluation Report* Rapport d'évaluation du Conseil norvégien pour les réfugiés 45-6 bit.ly/NRC-Nepal-IDPs-2009
5. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies « Rapport de l'enquête indépendante des Nations Unies sur le Burundi » 20 septembre 2016, A/HRC/33/37, 19 bit.ly/UNHRC-UNIIB-finalreport-2016-FR
6. Comité international de secours, Conseil norvégien pour les réfugiés et Conseil danois pour les réfugiés (2018) *The Long Road Home: Achieving Durable Solutions to Displacement in Iraq: Lessons from Returns in Anbar* bit.ly/IRC-NRC-DRC-Iraq-returns-Anbar-2018
7. IDMC (2014) *Hope on the Horizon! Media Guide to Afghanistan's National Policy on Internal Displacement* www.internal-displacement.org/publications/hope-on-the-horizon
8. IDMC Law and Policy Database: Colombia www.internal-displacement.org/law-and-policy/country/CO
9. Défenseur public de Géorgie (2013) *Human Rights Situation of Internally Displaced Persons and Conflict Affected Individuals in Georgia* bit.ly/Georgia-human-rights-2013

« Articles généraux » de RMF

Nous encourageons nos lecteurs à nous transmettre leurs soumissions écrites sur tout aspect de la migration forcée contemporaine. Chaque numéro de RMF est consacré à un thème spécifique (ce numéro est consacré aux « Vingt ans de Principes directeurs ») mais, en règle générale, une partie de chaque numéro est également réservée à tout autre sujet relatif aux réfugiés, PDI ou apatrides. Vous pouvez nous soumettre un article à tout moment, dont nous considérerons l'éventuelle publication dans un des prochains numéros. Écrivez-nous sur fmr@qeh.ox.ac.uk.

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

Les Principes directeurs en Géorgie : un travail en cours

Carolin Funke et Tamar Bolkvadze

La Géorgie soutient depuis longtemps les Principes directeurs. Toutefois, les efforts se poursuivent pour que leur mise en œuvre soit réussie.

La loi géorgienne a toujours accordé une protection spéciale aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) par des conflits. En 1996, deux ans avant le lancement des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, la Géorgie a adopté sa propre loi sur le déplacement interne. Conçue pour protéger les personnes ayant été forcées de fuir les deux régions sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud au début des années 1990, cette loi conférait un statut juridique particulier aux PDI qui leur permettait de recevoir certaines prestations, dont une allocation mensuelle octroyée par l'État.

Bien que cette allocation n'ait jamais suffi pour couvrir les besoins essentiels, elle constitue une importante source de soutien, qui est également chargée d'une valeur symbolique dans la mesure où elle signale que le gouvernement se préoccupe de la situation des PDI¹. Cependant, en dehors de la fourniture de cette petite allocation mensuelle, les autorités géorgiennes n'avaient défini aucune stratégie pour porter assistance aux PDI et les protéger. Par conséquent, pendant de nombreuses années, les PDI sont restées marginalisées au sein de la société géorgienne et ont continué de vivre dans les bâtiments publics et privés délabrés où elles avaient initialement trouvé refuge après avoir pris la fuite.

Le lancement des Principes directeurs en 1998 ne s'est pas traduit par un changement radical immédiat, mais son impact n'en a pas été pour le moins tangible. Le gouvernement a rapidement adopté les Principes en tant que cadre normatif international sur lequel les actions nationales et locales devraient se baser. En 2000, le gouvernement a adapté sa loi nationale relative au déplacement interne en supprimant plusieurs dispositions juridiques qui empêchaient les PDI d'exercer pleinement leurs droits en tant que citoyens géorgiens. Le cadre de politique nationale sur le déplacement interne qui a suivi en 2007 (connu comme la Stratégie d'État pour les PDI) reflétait également le ferme engagement du gouvernement en faveur des Principes directeurs, y compris, pour la première fois, la reconnaissance, pour les PDI, de l'existence d'une autre solution possible que le retour. Toutefois, ce n'est que la recrudescence des

violences armées en août 2008, avec sa nouvelle vague de déplacements forcés, qui a impulsé la dynamique politique et attiré les financements nécessaires pour faire avancer l'intégration locale des PDI. Cependant, au lieu d'adopter une approche globale basée sur les besoins, le gouvernement et ses principaux bailleurs se sont principalement concentrés sur la fourniture de solutions de logement durables aux PDI².

En 2014, en plus de continuer à faire des solutions de logement durables une priorité, le gouvernement a adopté une stratégie de moyens d'existence qui encourage des mesures spécifiques pour favoriser l'autonomie des PDI. Cette même année, une nouvelle loi sur les PDI est également entrée en vigueur afin d'aligner le cadre juridique sur les normes internationales. Cette nouvelle loi protège les PDI contre toute expulsion de locaux dont ils sont légalement propriétaires, affirme que toutes les PDI doivent recevoir la même allocation, introduit une procédure simplifiée d'octroi du statut de PDI, reconnaît le droit des PDI à la restitution de leur propriété et redéfinit le concept de la famille afin de respecter le droit à l'unité familiale³.

Néanmoins, en dépit de ces modifications apportées aux lois et aux politiques, les autorités ont encore tendance à estimer que fournir aux PDI un logement durable s'apparente à une solution durable. En même temps, les activités continues de suivi et de profilage prouvent que même les PDI auxquelles l'État a fourni un logement durable continuent d'être vulnérables, et ont souvent besoin d'un soutien financier, et autre. Plusieurs problèmes persistent encore parmi les PDI, dont les suivants : l'isolement et l'exclusion des réseaux sociaux plus élargis ; le manque de possibilités de subsistance et d'accès à des terres à proximité de leurs installations ; leur mauvais état de santé ; et des informations insuffisantes ou inadaptées à propos de leurs droits et de leurs possibilités d'assistance.

En comparaison avec les autres groupes vulnérables, les PDI dépendent plus lourdement des transferts de fonds et des prestations sociales, et continuent à rencontrer des difficultés pour accéder aux mêmes droits que les autres⁴. En d'autres termes, les Principes directeurs n'ont pas encore été pleinement mis en œuvre en Géorgie.



HICR/L. Foster

Cet immeuble de Tbilisi en Géorgie qui était à l'origine un hôpital et qui a été jugé insalubre, a été ré-ouvert en 1993 pour héberger des PDI venues d'Abkhazie.

Entraves à l'application des Principes

Trois grands obstacles ont entravé l'application complète des Principes. Premièrement, le déplacement interne est une question très politisée en Géorgie dans la mesure où elle est intrinsèquement liée à l'intégrité territoriale de l'État géorgien. Bien que le gouvernement reconnaisse avoir perdu, pour l'heure, le contrôle des deux régions sécessionnistes de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, le droit des personnes déplacées à retourner chez elles demeure son objectif politique le plus important, d'autant que sa concrétisation signalerait que le gouvernement a repris le contrôle de ces régions. L'intégration locale des PDI peut donc servir uniquement de solution temporaire, jusqu'à ce que le retour devienne possible, notamment parce que les PDI elles-mêmes préfèrent le retour aux autres solutions durables⁵. Cependant, l'attention accordée au retour, tant par le gouvernement que par les personnes déplacées, a freiné une application plus rapide des Principes directeurs sur le territoire contrôlé par la Géorgie.

Deuxièmement, proposer des solutions de logement durables aux personnes déplacées constitue une tâche relativement simple et facilement mesurable ; en revanche, il est plus difficile de quantifier une approche de la protection et de l'assistance aux PDI basée sur les besoins, qui dépend plus fortement de données complètes et précises dans de nombreux domaines, tels que les moyens d'existence,

l'éducation et les soins de santé. Le gouvernement géorgien manque toujours des capacités institutionnelles et financières pour répondre à ces besoins plus généraux.

La troisième entrave, qui est liée à la seconde, c'est que le gouvernement souhaite à tout prix présenter des résultats rapides et visibles. En tentant d'obtenir un résultat rapide, le gouvernement ne prend pas soin d'impliquer les PDI dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, et viole par là-même les Principes directeurs.

D'une approche basée sur le statut à une approche basée sur les besoins

Vingt ans après le lancement des Principes directeurs, la Géorgie ne dispose toujours pas de programme national de soutien qui reflète pleinement les besoins individuels des PDI. Pour changer cette situation, le gouvernement a proposé de passer d'une approche de l'assistance aux PDI basée sur le statut à une approche basée sur les besoins. Cela signifie que les PDI ne recevront plus d'allocation fixe, mais qu'elles bénéficieront dorénavant d'une assistance adaptée à leurs besoins individuels. Cette mesure a été bien accueillie par la communauté internationale en Géorgie, ainsi que par la société civile locale, qui la perçoivent comme un moyen plus efficace de combler les lacunes persistantes en matière de protection. Elle permet également d'aligner l'approche nationale sur les Principes directeurs.

Toutefois, les détails de cette réforme demeurent inconnus tandis que sa mise en œuvre est susceptible d'être repoussée suite au récent remaniement ministériel. À la surprise de nombreuses parties prenantes, le nouveau premier ministre géorgien, Mamuka Bakhtadze, a démantelé plusieurs ministères dans l'objectif d'améliorer l'efficacité du gouvernement. Ainsi, le ministère pour les PDI a été officiellement supprimé en juillet 2018 et ses tâches réattribuées à d'autres ministères, dont le ministère de l'Infrastructure et du Développement, dorénavant chargé de la mise en œuvre du programme de solutions de logement durables pour les PDI, et le ministère de la Santé et des

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

Affaires sociales, aujourd'hui responsable de toutes les autres questions relatives aux PDI. De nombreux aspects pratiques doivent toujours être résolus, ce qui suggère que les réformes concernant les PDI seront suspendues jusqu'à ce que le remaniement soit achevé.

La fermeture du ministère pour les PDI pourrait suggérer que ces dernières ne constituent plus une priorité pour le gouvernement, ce qui pourrait se traduire par une nouvelle réduction de l'assistance. En conséquence, le rôle de la communauté internationale et de la société civile locale est plus important que jamais pour faire valoir les droits des personnes déplacées et veiller à ce que le gouvernement honore ses responsabilités. De manière générale, les Principes directeurs ont toujours bénéficié de l'adhésion de la Géorgie, mais il faudra continuer à travailler encore longtemps pour parvenir à leur application véritable et totale.

Carolin Funke carolin.funke@rub.de

Candidate au doctorat, Institut pour le Droit international de la paix et du conflit armé, Ruhr-University Bochum www.ifhv.de

Tamar Bolkvadze tamunabolkvadze@gmail.com
 Coordinatrice du suivi et de l'évaluation et point focal sur le genre, Conseil danois pour les réfugiés - Caucase du Sud <https://drc.ngo/>

Cet article est l'expression d'opinions personnelles et ne représente pas nécessairement les points de vue du Conseil danois pour les réfugiés.

1. Initialement, le montant de l'allocation versée dépendait du lieu de vie : centre collectif (initialement, l'équivalent de 5,50 \$ US, puis de 12 \$) ou logements privés (7 \$, puis 15 \$). Depuis 2014, toutes les PDI reçoivent la même somme (17 \$), à moins que leur revenu brut ne dépasse un certain seuil.
2. Défini dans la loi géorgienne comme « ...fournir un logement, céder la propriété des unités résidentielles ou fournir une assistance adaptée, sous forme monétaire ou autre, aux familles de PDI ».
3. Loi de Géorgie sur les personnes déplacées de l'intérieur - Persécutées originaire des territoires occupés de Géorgie, 1er mars 2014 <http://mra.gov.ge/res/docs/201406171444442634.pdf>
4. Banque mondiale (2016) *Georgia - Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs: A Poverty and Social Impact Analysis* bit.ly/WorldBank-Georgia-2016
5. Voir HCR (2015) *Intentions Survey on Durable Solutions: Voices of Internally Displaced Persons in Georgia*, p12. Selon cette enquête, 73,4 % des PDI de Géorgie choisiraient de retourner sur leur lieu d'origine. www.refworld.org/pdfid/55e575924.pdf.

La Convention de Kampala et le droit à ne pas être déplacé arbitrairement

Romola Adeola

Les rédacteurs de la Convention de Kampala se sont largement inspirés des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays tout en tenant compte du contexte africain ; la reconnaissance du droit à ne pas être déplacé arbitrairement en est un exemple particulièrement patent.

La Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique – la Convention de Kampala adoptée en 2009 – doit en grande partie son développement aux Principes directeurs relatifs au déplacement interne. Elle reflète les principes internationaux des droits de l'homme et du droit humanitaire tels que incarnés dans les Principes directeurs, mais elle intègre également différents aspects pertinents de normes provenant des mécanismes régionaux des droits de l'homme en vigueur en Afrique.

C'est dans la reconnaissance du droit à ne pas être déplacé arbitrairement que la Convention de Kampala incarne le plus étroitement les Principes directeurs. Ce principe qui est au cœur même de la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), élève la

protection relative au déplacement interne et transforme une considération éthique en une obligation juridique au sujet de laquelle il est possible de demander aux États de rendre des comptes. Quatre aspects principaux de ce droit sont couverts dans les Principes directeurs et, par extension, dans la Convention de Kampala.

Premièrement, tout acte de déplacement doit être conforme au droit international. S'inspirant des Principes directeurs, la Convention de Kampala énumère les raisons pour lesquelles le déplacement est interdit aux termes du droit international, comme par exemple la discrimination visant à altérer la composition ethnique, ou la ségrégation religieuse ou raciale de la population. Elle rejette également l'utilisation du déplacement en tant qu'instrument de punition collective,

le déplacement « issu de situations de violence ou de violations généralisées des droits de l'homme » – comme par exemple, la violence qui a fait suite aux élections de 2007 au Kenya et qui a entraîné des déplacements en masse – ainsi que tout déplacement pouvant être assimilé à un génocide, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité.

Alors que les Principes directeurs interdisent la mutilation et la violence sexospécifique à l'égard des PDI (Principe 11), la Convention de Kampala va plus loin et interdit les pratiques préjudiciables comme cause de déplacement. À cet égard, elle doit énormément au Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique (connu sous le nom de Protocole de la femme africaine), un instrument qui va bien plus loin que d'autres traités internationaux dans le soutien et la promotion des droits reproductifs. Outre des circonstances dans lesquelles des filles fuient la menace des mutilations génitales féminines et de mariages d'enfants, forcés, ou précoces, dans certaines parties de l'Afrique du repassage des seins, une pratique qui provient en partie de la croyance selon laquelle aplatiser les seins des jeunes filles atténuerait leur tendance à la promiscuité, est également une cause de fuite. En interdisant ce type de pratiques préjudiciables comme causes de déplacement, la Convention de Kampala reflète très clairement le contexte africain.

La Convention de Kampala permet certains types de déplacements pour des motifs spécifiques, dans les situations de conflit armé, par exemple, pour des impératifs militaires, ou lorsqu'il s'agit d'assurer la protection des populations civiles. Ce type de motif autorisé inspiré des Principes directeurs découle du droit international humanitaire et en particulier du Protocole II additionnel aux Conventions de Genève de 1949. Dans les situations de catastrophe naturelle, le déplacement est permis lorsqu'il est nécessaire pour préserver la sécurité et la santé des populations concernées. Toutefois, en ce qui concerne le déplacement induit par le développement, la Convention de Kampala opère un virage significatif. Le projet initial de la Convention de Kampala reflétait l'interdiction de cette forme de déplacement telle qu'elle figure dans les Principes directeurs, à savoir « dans le contexte de projets de développement de vaste envergure qui ne sont pas justifiés par des considérations impérieuses liées à l'intérêt supérieur du public » (Principe directeur 6(c)), mais cette partie a été modifiée par la suite pour devenir l'Article 10 de la Convention de Kampala

en vertu duquel il est demandé aux États d'éviter, « dans la mesure du possible », le déplacement provoqué par des projets. Ce n'est que dans le cas de communautés spécialement attachées et dépendantes de leur terre qu'il est exigé aux États de veiller à ce que le déplacement n'ait lieu qu'en cas « de nécessité impérative dictée par les intérêts du public » (Convention de Kampala Article 4(5)).

Le deuxième aspect du droit de ne pas être déplacé arbitrairement est que le déplacement, autorisé dans certaines circonstances en vertu du droit international, doit être exécuté en conformité avec les dispositions de la loi – c'est-à-dire, en satisfaisant toutes les garanties procédurales minimales. En ce qui concerne toutes les formes de déplacement, les Principes directeurs – se faisant l'écho de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre² – définissent les garanties procédurales minimales dans le Principe 7 qui exige qu'« avant toute décision nécessitant le déplacement de personnes, les autorités concernées [fassent] en sorte que toutes les autres possibilités soient étudiées afin d'éviter le recours à une telle mesure [...] [et veillent] à ce que les personnes déplacées soient convenablement logées ». Même s'il n'existe pas de normes minimales fixées dans le cadre des Principes directeurs concernant les catastrophes naturelles, et plus spécifiquement le changement climatique, ces circonstances figurent dans la Convention de Kampala. Alors que le changement climatique gagne en reconnaissance au fil du temps, il s'agit d'un des domaines dans lesquels la Convention de Kampala va plus loin que les Principes directeurs en mentionnant explicitement le changement climatique (il est vrai que les Principes directeurs reconnaissent les « catastrophes » en termes généraux, ce qui – même sans les définir de manière explicite – peut se rapporter aux impacts du changement climatique).

Le troisième aspect du droit de ne pas être déplacé arbitrairement est que le déplacement ne doit pas être exécuté d'une manière qui contreviendrait au respect des droits de l'homme. Comme les Principes directeurs, la Convention de Kampala exige des États qu'ils respectent leurs obligations au titre des droits de l'homme en ce qui concerne la manière dont les déplacements sont exécutés, par exemple, dans les situations de projets de développement.

Finalement, la Convention de Kampala exige des États qu'ils adoptent des mesures visant à corriger les impacts négatifs du déplacement sur les PDI. Comme le Principe 3(2) des Principes directeurs, l'Article 5(9) de la

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

Convention de Kampala instaure la disposition relative au droit de demander et recevoir de l'assistance et l'érige en droit des PDI. L'aspect fondamental de cette disposition – de même que l'essentiel des deux instruments – consiste principalement à garantir la protection et l'assistance des PDI, et à les protéger contre les conséquences négatives du déplacement qui peuvent ne pas avoir été prévues avant ou pendant la période du déplacement interne.

L'émergence de la Convention de Kampala en tant que norme régionale relative au déplacement interne est une solide indication de la pertinence et de la signification des Principes directeurs en tant que déclaration initiale et

autorisée de principes internationaux régissant la protection et l'assistance des PDI. Même avec certaines adaptations visant à mieux refléter les réalités du contexte africain, la Convention de Kampala reste l'expression la plus patente de la contribution que les Principes directeurs ont apportée aux instruments contraignants relatifs au déplacement interne réussis.

Romola Adeola romola.adeola@up.ac.za

Professeure invitée, Faculté de droit d'Osgoode Hall, Université de York, Canada; Boursière postdoctorale, Centre des droits de l'homme de l'Université de Pretoria www.up.ac.za/centre-for-human-rights

1. www.achpr.org/instruments/women-protocol/

2. www.refworld.org/docid/3ae6b36d2.html

Langues et les Principes directeurs

Ellie Kemp

Il est indispensable de prêter une plus grande attention aux besoins linguistiques et de communication des personnes déplacées de l'intérieur et de celles qui risquent de l'être ou qui se relèvent suite à un déplacement interne. Une étude de cas au Nigéria illustre concrètement ces questions et met la communauté internationale au défi de mieux faire.

Alors même que les questions liées à la langue et à la communication occupent une place centrale dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays¹, le rôle du langage est très souvent négligé lorsqu'il s'agit de respecter les droits des personnes déplacées de l'intérieur de leur propre pays (PDI). Les Principes directeurs mentionnent explicitement le droit des PDI à communiquer dans une langue qu'ils comprennent en tant qu'élément de non-discrimination (Principe 22). Ils reconnaissent également le droit à une éducation respectueuse de l'identité culturelle, de la langue, de la religion des personnes concernées (23).

Plusieurs autres principes affirment également de manière implicite le droit des PDI à recevoir des informations dans une langue qu'ils comprennent. Les personnes devraient être pleinement informées des raisons et des procédures motivant leur déplacement, et devraient donner leur consentement libre et éclairé à tout déplacement non déclenché par une urgence (7b et c). Qui plus est, il n'est pas non plus possible de respecter les droits de demander et de recevoir une protection et une assistance humanitaire (3), ou encore de retourner chez soi ou de se réinstaller volontairement et de participer à la planification de ces processus (28), sans tenir compte des besoins linguistiques.

Certaines personnes se heurtent à des difficultés linguistiques particulières. Par exemple, il est possible que certains groupes aient eu moins d'occasions d'apprendre à lire, d'accéder aux technologies numériques ou de maîtriser une deuxième, ou une troisième langue. Pour ces personnes, la langue, le format (écrit, graphique ou audio) et le canal de communication (bouche-à-oreille, papier ou numérique) sont cruciaux. Il est indispensable de répondre à leurs besoins pour garantir la participation des femmes à la planification et à la gestion des mesures de réinstallation (7d), pour la distribution de l'aide (18) et pour répondre aux besoins particuliers des enfants, de certains groupes de femmes, des personnes âgées et des personnes handicapées (4).

La réponse humanitaire face aux besoins des PDI dans le nord-est du Nigéria nous fournit une étude de cas qui illustre l'ampleur potentielle des barrières linguistiques en l'absence de dispositions appropriées, de même que les mesures concrètes que la communauté humanitaire peut mettre en place pour surmonter ces barrières².

Difficultés liées à la diversité linguistique au Nigéria

Imaginez que vous dirigiez un programme d'assistance aux PDI dans le nord-est du Nigéria.

On dénombre plus de 500 langues maternelles dans le pays, dont 28 dans le seul État de Borno. La majeure partie du personnel national a pour langue maternelle le haoussa ; certains parlent le kanouri, la langue la plus répandue dans l'État de Borno et la région avoisinante. L'équipe de direction signale que les entretiens avec les PDI impliquent souvent un processus de traduction en quatre étapes qui impliquent l'anglais, le haoussa, le kanouri et une autre langue locale, et qu'elle n'est pas sûre d'obtenir une analyse exacte des besoins et des priorités. Les discussions avec les groupes témoins se font en haoussa et en kanouri car ce sont les langues parlées par les membres de votre équipe. Certaines PDI ne peuvent pas y participer car elles ne savent pas parler ces langues, et le personnel n'a aucun moyen de savoir combien de PDI ne peuvent pas communiquer dans ces langues dominantes.

Vous craignez que certaines informations potentiellement vitales sur des questions telles que la prévention des maladies et les critères d'accès à l'assistance ne soient pas communiquées à toutes les personnes qui en ont besoin. Et même la diffusion d'informations en haoussa et en kanouri est problématique. Vous demandez aux membres de votre équipe qui parlent le haoussa et le kanouri de traduire les messages les plus importants, et à d'autres de les traduire de nouveau en anglais afin de vous assurer de leur exactitude – mais c'est un processus laborieux. Votre équipe forme quelques PDI afin qu'ils deviennent des mobilisateurs communautaires pour faciliter la communication bidirectionnelle dans d'autres langues locales. Cependant,

vous n'avez aucun moyen de vérifier dans quelle mesure ils comprennent la traduction du kanouri, avec quel degré d'exactitude ils la retransmettent dans leur propre langue ou si les mobilisateurs communautaires répondent aux besoins linguistiques de l'ensemble des PDI dans chaque emplacement.

Vous vous demandez : est-il facile pour les personnes déplacées de faire valoir leurs droits à une protection et une assistance ? Les personnes les plus vulnérables sont-elles capables de communiquer leurs besoins ou de signaler les discriminations ou les abus ? Si la communauté d'accueil et les PDI ne parlent pas la même langue, alimentons-nous de manière involontaire les tensions entre elles en communiquant dans une langue plutôt que dans une autre ?

Pour les travailleurs humanitaires, c'est un véritable cauchemar. Vous n'avez pas suffisamment d'informations sur les langues que les personnes parlent et comprennent. Et même si vous en aviez, vous n'auriez pas suffisamment de ressources pour communiquer dans ces langues. Vous craignez de ne pas être tout à fait capable de respecter les droits définis dans les Principes directeurs, malgré vos meilleures intentions.

Le point de vue d'une PDI

La situation est frustrante pour les travailleurs humanitaires mais, pour les PDI elles-mêmes, elle peut s'avérer humiliante et terrifiante. Imaginez maintenant que vous êtes une femme déplacée de l'intérieur dans l'un de ces camps. Comme de nombreuses femmes du nord-est du Nigéria, vous n'avez aucune éducation formelle et vous ne

savez pas lire. Votre langue maternelle est le marghi, qui compte parmi plus de 30 dialectes et langues parlés par les PDI dans la zone la plus touchée par le conflit. Le marghi est la langue maternelle de 200 000 personnes mais il n'est pas utilisé pour communiquer avec les personnes du camp où vous résidez. Vous n'avez jamais eu l'occasion d'apprendre le haoussa et, bien que vous compreniez quelques mots de kanouri, vous le parlez d'une manière peu assurée.

Vous n'avez pas revu votre mari ni vos fils adolescents depuis que



Traducteurs sans frontières/Eric DeLuca

Des travailleurs de proximité en santé mentale de l'OIM et des traducteurs de Traducteurs sans frontières mènent des recherches à Maiduguri, au Nigéria, pour comprendre si des mots comme « stress » et « maltraitance » sont bien compris en Kanuri et Hausa, et se demandent si des phrases comme « santé mentale » sont porteuses de stigmatisation.

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

vous avez fui votre village, et vous craignez pour leur sécurité. Vous ne savez pas comment accéder aux informations à propos des personnes portées disparues. Vous craignez également que votre maison et vos terres n'aient été saisies par une autre personne depuis que vous êtes partie il y a plusieurs années. Vous savez que d'autres PDI ont reçu les conseils d'une organisation non gouvernementale (ONG) en vue de documenter leurs droits de propriété, mais elles ont dû faire appel à un homme instruit de la communauté d'accueil, et le rémunérer, pour leur servir d'interprète avec l'ONG en question. D'autres PDI de votre village disent envisager de rentrer chez elles, même si la situation n'est pas sûre. Vous ne disposez pas de suffisamment d'informations fiables sur la situation de votre lieu d'origine pour décider si vous devriez vous joindre à eux.

Votre jeune enfant souffre d'un grave épisode de diarrhée. Sur les sels de réhydratation orale que l'on vous a donnés pour le soigner, les instructions sont inscrites en haoussa et vous avez dû demander à l'un des jeunes hommes du camp de vous les expliquer. Vous gagnez de l'argent pour acheter à manger en revendant des produits peu coûteux que vous achetez au marché le plus proche, en utilisant les quelques mots de kanouri que vous connaissez. Vous craignez que vos enfants n'aient toujours pas suffisamment à manger et vous aimeriez demander s'il vous serait possible d'obtenir plus d'assistance. Mais les travailleurs humanitaires ne parlent pas le marghi et vous ne pouvez pas lire les affiches qu'ils ont collées aux murs.

Voilà le véritable cauchemar. Vous faites ce que vous pouvez mais vous ne savez pas vraiment à quelle assistance vous avez droit et, même si vous le saviez, vous ne pourriez pas y accéder directement. Vous n'avez jamais entendu parler des Principes directeurs ; dans de telles circonstances, il vous est évidemment impossible de revendiquer les droits qu'ils garantissent.

Lacunes linguistiques

La Matrice de suivi du déplacement (DTM) de l'Agence des Nations Unies pour les migrations (OIM) indique que 38 % des PDI dans le nord-est du Nigéria ne reçoivent pas d'informations dans leur langue maternelle. Les personnes parlant certaines langues minoritaires sont particulièrement touchés. Seulement 8,3 % des PDI parlant le marghi reçoivent des informations dans leur propre langue et ce manque d'informations est identifié comme un problème grave pour 53 % des personnes parlant cette langue.

En juillet 2017, Translators without Borders (TWB) a établi un partenariat avec les ONG Oxfam et Girl Effect pour conduire une enquête auprès d'un échantillon de résidents des camps et de membres des communautés d'accueil, dans l'objectif de mieux comprendre leurs préférences linguistiques³. Nous en avons conclu que les PDI parlent un bien plus grand nombre de langues que les langues primaires et secondaires signalées aux chercheurs de la DTM, notre enquête ayant permis d'identifier au moins 10, et parfois même plus de 20 langues maternelles, dans chacun des cinq sites étudiés.

Quatre personnes interrogées sur cinq préféraient recevoir des informations dans leur propre langue, bien qu'un grand nombre d'entre elles ne sachent pas la lire. Comme presque toutes les informations sont actuellement fournies en haoussa ou en kanouri, TWB a testé la compréhension des messages humanitaires dans ces langues. Nous avons pu observer que seulement 23 % des résidents pouvaient répondre à une question de compréhension simple sur un court texte écrit dans l'une ou l'autre de ces langues. Ce chiffre passait à 37 % lorsque le texte était accompagné d'une illustration sommaire. Pour le haoussa et le kanouri, seuls les messages audio étaient efficaces parmi tous les groupes de population, au moins pour les éléments d'information les plus simples. Ainsi, 91 % des femmes non instruites dont la langue maternelle n'était ni le haoussa, ni le kanouri, parvenaient à comprendre le texte écrit. Dans un tel contexte, les concepts de participation, de consentement éclairé et d'accès aux services semblent une perspective lointaine.

La méthode préférée et la plus efficace (la communication en personne ou audio) peut être fournie avec l'appui d'interprètes formés ou de personnel de terrain recruté parmi la population déplacée et formé. Mais comme la transmission d'informations par voie audio ne laisse aucune trace permanente pour ceux qui les écoutent, il est préférable de les associer à des textes et des illustrations sommaires. Pour ce qui est de la communication de masse, la radio est la solution évidente – mais malheureusement, les données de la DTM indiquent que moins de 40 % des ménages y ont accès.

Solution : données, capacités et technologies

Pour surmonter les problèmes de communication, les informations sont essentielles. Les organisations portant assistance aux PDI doivent savoir quelles langues ces dernières parlent

afin de pouvoir communiquer efficacement avec elles. À l'heure actuelle, ces informations sont la plupart du temps indisponibles avec le niveau de détail requis pour la planification ; soit elles ne sont pas collectées à ce niveau, soit elles ne sont pas partagées.

Ce problème est relativement facile à résoudre grâce aux capacités de collecte de données du secteur humanitaire. L'équipe de la DTM de l'OIM collecte des données linguistiques au niveau des sites du Nigéria depuis mi-2017, fournissant ainsi des indications générales au fins de planification⁴. Les tests de compréhension, comme celui que TWB a réalisé en 2017, peuvent apporter une bonne partie des informations manquantes et permettre de mieux analyser les vulnérabilités spécifiques. Si les organisations humanitaires ajoutaient des questions standard portant sur la langue dans leurs enquêtes d'évaluation des besoins des ménages, cela permettrait d'apporter rapidement des informations de base pour communiquer avec les PDI dans tout le nord-est.

Une fois munies de ces informations, les organisations peuvent identifier les compétences linguistiques dont elles ont besoin en matière de recrutement, de même que les langues et les formats qu'elles doivent utiliser pour transmettre des informations. Les mécanismes de rétroaction communautaire peuvent être adaptés aux préférences linguistiques et de communication des PDI les plus vulnérables et les plus difficiles à atteindre, y compris les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées illettrées.

Dans un contexte qui se caractérise par de faibles niveaux d'éducation et une forte diversité linguistique, comme c'est le cas dans le nord-est du Nigéria, un appui sera nécessaire pour renforcer les capacités de traduction et d'interprétation dans les langues dans lesquelles il n'existe pas de traducteur professionnel. De nombreux professionnels du secteur linguistique parlant les langues les plus prédominantes dans les sphères digitale et commerciale (le haoussa et le kanouri) auront besoin de directives sur la terminologie des interventions humanitaires, mais aussi sur une traduction destinée à un public peu lettré et dont c'est souvent la seconde langue. Le personnel humanitaire devrait quant à lui apprendre à travailler le plus efficacement possible avec les interprètes et à rédiger des contenus simples et clairs qui soient compréhensibles par le plus grand nombre⁵. Il est également possible de créer une bibliothèque de ressources dans les langues adaptées, destinée à l'ensemble des prestataires de services. À terme, une telle bibliothèque

pourra contribuer à élaborer des technologies de traduction automatisées qui permettront aux PDI de participer à des conversations et d'accéder directement aux informations dont elles ont besoin. Enfin, elles pourront accéder à des traductions instantanées et traduire automatiquement leurs propres mots dans une langue comprise par leur interlocuteur.

Ce type de collecte et de partage de données, de renforcement des capacités et de développement de ressources et de technologies est déjà en train de devenir une réalité au Nigéria, grâce à un partenariat entre TWB et l'OIM qui est financé par la Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes⁶.

Le Nigéria présente une diversité linguistique exceptionnelle, mais, dans d'autres domaines, il ne fait pas exception. Dans les situations de déplacement forcé, nous savons que la langue sera un obstacle ; les organisations qui interviennent portent donc la responsabilité d'identifier les difficultés que les PDI rencontrent sur le plan linguistique et plus généralement sur le plan de la communication. Si le fait de partager des informations de nature linguistique soulève des préoccupations légitimes en matière de protection, par exemple dans les cas où certains locuteurs d'une langue minoritaire s'exposent à des discriminations ou des violences si leur langue maternelle est rendue publique, nous devons trouver les moyens de contrer ces risques. À l'heure où nous célébrons le 20e anniversaire des Principes directeurs, il serait grand temps que le secteur humanitaire mette à disposition les données, les capacités, les ressources et les technologies nécessaires pour permettre aux PDI de revendiquer leurs droits à des informations qu'elles puissent réellement comprendre.

Ellie Kemp ellie@translatorswithoutborders.org
Directrice de la réponse aux crises, Translators without Borders
<https://translatorswithoutborders.org>

1. Les Principes directeurs sont actuellement disponibles en 54 langues : www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/standards.aspx
2. Translators without Borders (2017) *Language profile of five IDP sites in Maiduguri, north-east Nigeria* bit.ly/TWB-2017-barriers-NENigeria
3. Translators without Borders (2017) *Language profile of five IDP sites in Maiduguri, north-east Nigeria* bit.ly/TWB-2017-Maiduguri
4. bit.ly/TWB-northeastNigeria
5. Voir, par exemple, TWB *Field guide to humanitarian interpreting and cultural mediation* bit.ly/TWB-field-guide
6. Par le biais de ce partenariat pour 2018-19, nous espérons pouvoir élargir notre soutien linguistique à toute l'intervention humanitaire dans le nord-est du Nigéria en collaboration avec les partenaires intéressés. Veuillez contacter l'auteure pour de plus amples informations.

Améliorer les données relatives aux PDI pour faciliter la mise en œuvre des Principes directeurs

Natalia Krynsky Baal, Laura Kivelä et Melissa Weihmayer

Il est indispensable de disposer de données fiables et complètes pour garantir l'efficacité des programmes et de la pratique. Il existe de nombreuses manières d'améliorer la qualité des données afin de mieux refléter les Principes directeurs et de fournir des données probantes pour favoriser leur mise en œuvre.

Au vu du nombre croissant de personnes déplacées de l'intérieur dans le monde et de l'intérêt grandissant pour des politiques et des programmes « fondés sur des données », il semble particulièrement opportun de se demander, à l'occasion de l'année du 20^e anniversaire des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, si ces efforts intègrent véritablement ces Principes. Les expériences du personnel du Service conjoint pour le profilage des déplacés internes (Joint IDP Profiling Service, JIPS) mettent en lumière l'existence d'écart importants entre les données actuellement disponibles et les principaux préceptes des Principes directeurs. L'analyse de ces écarts permet de formuler des recommandations pour améliorer la base de données relatives au déplacement interne, ce qui contribuerait à éclairer la mise en œuvre des Principes directeurs et à en améliorer l'efficacité.

Contextualiser la définition des PDI

La définition des personnes déplacées de l'intérieur, telle que présentée dans les Principes directeurs, est large et englobe aussi bien les causes naturelles de déplacement que les causes d'origine humaine. Toutefois, il n'existe aucun système de données systématique, complet et faisant autorité qui reflète cette définition. Les méthodologies qui sont actuellement utilisées s'appuient sur une définition relativement réduite en conséquence des réalités opérationnelles et politiques, si bien qu'il sera parfois nécessaire de prendre une série de décisions techniques pour produire des données contextualisées, utiles et adaptées aux objectifs visés¹.

Les difficultés opérationnelles peuvent limiter la portée de la collecte de données au détriment de leur qualité. L'accès limité à certaines zones géographiques se répercute sur la couverture des données, par exemple lorsque des risques sécuritaires empêchent de pénétrer dans des installations informelles. Les considérations politiques entrent également en jeu, comme lorsque les définitions du déplacement interne

s'éloignent de celle des Principes directeurs. Par exemple, la définition utilisée pour le recensement de 2014 de la Côte d'Ivoire se limitait aux déplacements provoqués par des conflits armés récents, et excluait donc les personnes déplacées à d'autres moments, et pour d'autres raisons.

Même lorsque les limitations opérationnelles et politiques sont adéquatement atténuées, les décisions techniques liées à la conception méthodologique peuvent retreindre davantage la définition en définissant des paramètres de collecte de données, par exemple en choisissant une période spécifique, ou en s'attachant seulement à certaines causes de déplacement, ou certaines zones géographiques. Il est possible que ces décisions soient parfois tout à fait justifiées lorsque l'objectif est de permettre de mieux relier la collecte des données à des usages particuliers, mais elles peuvent entraver tout de même la capacité à dresser un tableau complet du déplacement, en omettant potentiellement certains groupes vulnérables.

En plus des difficultés liées à l'identification des PDI, il n'existe aucune pratique normalisée pour établir la fin du déplacement sur la base des données, en dépit de l'acceptation généralisée de la définition conceptuelle donnée dans le Cadre sur les solutions durables pour les PDI du Comité permanent interorganisations (IASC)². La décision prise par certains acteurs de cesser de suivre certains cas se base souvent sur des critères excessivement simplifiés et fréquemment influencés par les politiques (tels que le retour physique) pour déterminer qu'une solution durable a été trouvée, même si les défis liés au déplacement demeurent. Par ailleurs, le recours à de tels critères est incohérent par rapport aux Principes directeurs. D'un autre côté, les PDI peuvent rester indéfiniment dans les données car il n'existe aucuns critères précis pour évaluer les solutions, une question qui présente certaines difficultés, mais que certains acteurs voient d'un bon œil car elle évite le risque que les PDI soient retirées des données de manière prématurée et arbitraire.

Appliquer le principe de non-discrimination

Si l'on ne comprend pas la position des PDI vis-à-vis des communautés non déplacées parmi lesquelles elles vivent, cela peut limiter la compréhension et l'application du principe de non-discrimination prévu par les Principes directeurs. Il en résulte souvent une assistance qui donne priorité aux PDI tout en négligeant les besoins des autres, ou qui est incapable de tenir compte des difficultés particulières que les PDI rencontrent encore. Il est possible d'éviter ces situations en adoptant une approche comparative entre les groupes de population et en employant des méthodes qualitatives spécialement conçues pour identifier les preuves de discrimination³.

Par exemple, le profilage urbain entrepris à Mogadiscio a révélé que tous les groupes de population établis dans des installations informelles et non planifiées vivaient dans la pauvreté ; toutefois, la population de PDI se heurtait à des problèmes spécifiques qui expliquaient des conditions de vie comparativement plus difficiles et les exposaient à un plus grand risque d'expulsion. Ces résultats ont permis d'identifier les réponses qui devaient porter une attention spécifique aux PDI et celles qui devaient cibler les pauvres en milieu urbain dans leur globalité.

Éclairer les solutions durables

Les Principes directeurs insistent sur le droit des PDI à pouvoir choisir de manière éclairée et volontaire leur installation future (qu'il s'agisse de retourner sur leur lieu de résidence habituel ou de s'installer ailleurs) ; ils soulignent également la responsabilité des autorités nationales à créer un environnement dans lequel les PDI peuvent surmonter les difficultés liées au déplacement. Toutefois, pour comprendre comment faciliter la concrétisation de ces principes, nous avons besoin de données ventilées concernant les préférences des PDI, leurs compétences, leurs capacités et leurs vulnérabilités, que nous devons associer à une vue d'ensemble du contexte social, économique, environnemental et politique plus général.

Cette contextualisation permet de coordonner des actions mieux éclairées et plus cohérentes entre les interventions humanitaires et de développement. Cela est particulièrement vrai pour les zones urbaines, où réside la grande majorité des personnes déplacées, et où celles-ci sont confrontées à un certain nombre de systèmes complexes, dont les services, les infrastructures et un mélange de structures de gouvernance informelles et formelles⁴. Pour avoir un effet durable, l'élaboration de politiques et de programmes doit compléter et soutenir les structures existantes et renforcer la

cohésion sociale. Dans les situations où les PDI résident à proximité des zones urbaines, comme à El Fasher, au Soudan, il est indispensable de prendre en considération les besoins de planification urbaine si l'on veut favoriser l'intégration locale durable. Quant à l'assistance au retour, pour être elle aussi durable, il est important de comprendre dans quelle mesure les zones de retour garantissent la sécurité physique, l'accès à des services de base et une coexistence pacifique avec les résidents actuels⁵.

Participation des PDI à l'élaboration des solutions

Selon les Principes directeurs, la pleine participation des PDI à la planification et à la gestion des solutions doit être garantie. Cela signifie que les PDI devraient être impliqués dans la conception et la mise en œuvre des processus qui produisent des données sur leur situation, et qu'elles devraient avoir accès à ces données pour éclairer leurs propres décisions. En réalité, cela se produit rarement, et tandis que la question du partage des données est abordée par les organisations qui fournissent une assistance, elles abordent bien peu la question du partage des données et/ou des conclusions avec les sujets eux-mêmes. De plus, les besoins informationnels que les PDI pourraient identifier pour prendre leurs propres décisions ont rarement priorité sur les données requises pour fournir l'assistance et pour les autres types de planification opérationnelle.

En Colombie, les nombreuses données collectées sur la population déplacée servent de fondement à la réponse programmatique du gouvernement. Bien que cette analyse se soit traduite par des actions utiles pour de nombreuses PDI, des consultations auprès des communautés ont révélé que certains groupes de population, par exemple les communautés autochtones, ne perçoivent pas leur propre situation et leurs besoins prioritaires de la même manière que la majorité de la population des PDI. Des travaux sont en cours pour améliorer cette approche et garantir une approche analytique plus consultative.

Plus généralement, bien que des efforts soient déployés pour renforcer l'engagement des PDI dans les processus de collecte de données⁶, des efforts plus audacieux sont nécessaires pour garantir l'engagement complet et véritable des communautés touchées, y compris en tant qu'utilisateurs importants des données.

Les autorités nationales comme premières responsables

Même si dans de nombreux contextes, les autorités nationales participent en effet à la collecte des données sur le déplacement interne, elles ne

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

dirigent elles-mêmes véritablement ces efforts que dans quelques cas seulement. Il est encore plus rare que les systèmes de données soient reliés aux systèmes nationaux de statistique et, par conséquent, qu'ils soient incorporés efficacement aux processus nationaux de planification et d'élaboration de politiques.

La Colombie offre un bon exemple d'institution publique (son Service d'assistance et d'indemnisation des victimes) disposant du mandat et de suffisamment de ressources pour diriger le processus de collecte de données sur les PDI en vue d'éclairer les actions nationales. Les autorités fédérales de Somalie ont également fait preuve de leadership en développant leurs propres systèmes de collecte de données avec l'appui de partenaires internationaux, dans l'objectif d'intégrer les PDI aux processus de planification nationale et urbaine, et aux processus de mise en œuvre et de production de rapports dans le cadre des Objectifs de développement durable.

Dans de nombreux contextes, les données relatives aux PDI les plus facilement disponibles sont produites par les partenaires internationaux qui fournissent l'assistance humanitaire. Bien que cela s'avère utile là où les autorités nationales n'ont pas la volonté ou la capacité d'entreprendre efficacement ce travail, le manque de leadership de la part des autorités ou de participation véritable en matière de production de données peut se traduire par une absence de cohésion entre les données et la prise de décisions au niveau national. Cette situation peut se révéler particulièrement dommageable dans les crises de déplacement prolongées pour lesquelles les interventions en faveur du développement et la planification sont cruciales.

Pour combler cette lacune, il est indispensable de multiplier les investissements dans les stratégies de renforcement des capacités. Ces stratégies devraient veiller à ce que les parties prenantes concernées, principalement les autorités publiques et les agences de statistique aux niveaux local, régional et national, puissent progressivement assumer un rôle de leadership en matière de conception et de mise en œuvre

des processus de collecte de données. Pour porter ses fruits, cette approche doit investir dans des partenariats de plus longue durée qui donnent priorité à des relations basées sur la confiance, l'échange et le dialogue, ainsi qu'à un engagement institutionnel et politique clair et sans faille⁷.

En s'attaquant aux questions relatives à chacun de ces aspects, à savoir le contexte, la non-discrimination, les solutions durables, la participation des PDI et les responsabilités des autorités nationales, nous pouvons créer des liens plus solides entre les cadres normatifs et les données sur lesquelles notre travail devrait se baser, contribuant ainsi collectivement à améliorer l'application des Principes directeurs à partir de données concrètes.

Natalia Krynsky Baal *coordinator@jips.org*
Coordinatrice

Laura Kivelä *kivela@jips.org*
Coordinatrice adjointe

Melissa Wehlmayer *wehlmayer@jips.org*
Responsable de la gestion des informations
Joint IDP Profiling Service www.jips.org

1. Voir également Chemaly W S, Baal N K et Jacobsen K (2016) *Forced Displacement Go Figure: Shaking the Box of IDP Profiling* bit.ly/Chemaly-Baal-Jacobsen-2016

et Baal N et Ronkainen L (2017) *Obtaining representative data on IDPs: challenges and recommendations* Collection technique de l'UNHCR : 2017/1 www.unhcr.org/598088104.pdf.

2. Voir Beyani C, Baal N K et Caterina M (2016) « Défis conceptuels et solutions pratiques dans les situations de déplacement interne » *Revue Migrations Forcées*, numéro 52 www.fmreview.org/fr/solutions/beyani-baal-caterina

3. La boîte à outils essentielle du JIPS offre une série d'outils et de guides méthodologiques facilement accessibles pour conduire un exercice de profilage de bout en bout. <https://jet.jips.org/>

4. Voir également la charte de Global Alliance for Urban Crises bit.ly/UrbanCrisesCharter

5. Un récent processus interorganisations dirigé par le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des PDI a abouti à la création de la bibliothèque des indicateurs de solutions durables et du guide d'analyse, qui fournissent des outils pour analyser les solutions durables en se basant sur le cadre de solutions durables pour les PDI de l'IASC. <https://inform-durablesolutions-idp.org/>

6. Par exemple, la révolution de la participation dirigée par le Groupe de travail de l'IASC sur la responsabilité envers les populations touchées.

7. Voir *Making Data Useful: How to improve the evidence-base for joint responses to forced displacement?*, Rapport de conférence du JIPS bit.ly/JIPS-conf-2017

Améliorer les statistiques sur le déplacement interne

Le Groupe d'experts sur les statistiques relatives aux réfugiés et aux PDI (EGRIS) a élaboré un rapport technique sur les statistiques relatives aux PDI qui souligne, en se basant sur les pratiques actuelles, les considérations en matière de définition, de méthodologie et d'opération, pour la production de statistiques officielles sur les PDI. Après avoir reçu l'appui de la Commission des statistiques de l'ONU en 2018, ce groupe a été chargé de mener à bien une deuxième phase de travail qui visera à définir des recommandations internationales sur les statistiques relatives aux PDI, répondant par là-même à de nombreux défis décrits dans le présent article, dont un **cadre statistique complet pour le déplacement interne**, accompagné de directives pour sa mise en œuvre pratique. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/expert-group-on-refugee-statistics>

Les Objectifs de développement durable et les PDI

Greta Zeender

Après avoir adopté les Objectifs de développement durable, les États doivent être soutenus afin de transformer leur promesse de « ne laisser personne au bord du chemin » en réalité pour les PDI.

En 2015, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) ont été reconnues dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ; pour la première fois, un cadre international reconnaissait l'importance d'inclure les personnes déplacées de l'intérieur dans le plan de développement d'un pays. Lancés en 2000, les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) avaient fixé des objectifs tangibles, dont l'éradication de l'extrême pauvreté, la réduction de la mortalité infantile et la promotion de l'éducation primaire universelle. Ils négligeaient cependant de prendre en compte les besoins des personnes touchées par des catastrophes et des conflits, comme c'est le cas des PDI. Au moment où les Objectifs de développement durables (ODD) ont été approuvés en 2015, le monde était beaucoup plus conscient que des millions de PDI et réfugiés avaient été généralement oubliés par les processus de développement, un oubli qu'il convenait de corriger.

Au fil des années, un certain nombre d'initiatives concrètes (principalement en faveur des réfugiés) ont tenté de mettre en œuvre des solutions orientées sur le développement pour les personnes ayant été déplacées contre leur gré, y compris les réfugiés. Dans les années 1980, le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, a œuvré en faveur de la réintégration des réfugiés après la fin des conflits en Afrique et en Amérique centrale. Au début des années 2000, certaines initiatives, telles que le processus Brookings, se sont attelées à combler l'écart entre les efforts humanitaires et les efforts de développement ciblant les réfugiés (et, dans une moindre mesure, les PDI) et à rechercher des solutions durables. Par la suite, l'initiative pour des solutions transitoires (Transitional Solutions Initiative), lancée par le HCR et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en collaboration avec la Banque mondiale, a établi des programmes conjoints à petite échelle alliant l'humanitaire et le développement dans plusieurs pays. Ces programmes portaient en priorité sur les moyens de subsistance et des logements sûrs et abordables afin de favoriser l'autonomie des réfugiés et des PDI.

D'autres efforts ont été déployés pour apporter des changements systémiques à la

manière dont la communauté internationale aborde les solutions. C'est le cas du Cadre de solutions durables pour les personnes déplacées de l'intérieur du Comité permanent interorganisations (Inter-Agency Standing Committee, IASC)¹, qui vise à clarifier le concept de solution durable et fournit des directives générales pour parvenir à de telles solutions, et de la Décision du Comité des politiques du Secrétaire général sur les solutions durables suite à un conflit² qui date de 2011. Cette dernière exhortait les coordinateurs résidents/humanitaires de l'ONU à prendre les rênes de l'élaboration de stratégies, en consultation avec les gouvernements nationaux, pour définir des actions concrètes que les agences, les fonds et les programmes de l'ONU pourraient entreprendre suite à un conflit en vue de réintégrer les réfugiés et les PDI. Bien que pilotée dans quelques pays, cette décision n'a jamais été mise en application de manière systématique, tandis que les gouvernements nationaux n'ont pas été suffisamment impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies. Néanmoins, ces décisions prises au niveau le plus élevé de l'ONU ont alerté sur l'urgence de multiplier les efforts pour trouver des solutions pour les personnes déplacées contre leur gré et, en 2014, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (BCAH), le HCR, l'Agence de l'ONU pour les migrations (IOM) et le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des PDI ont entrepris un plaidoyer conjoint pour prôner l'inclusion des PDI et des réfugiés dans les ODD, alors en cours de négociation à New York.

L'une des discussions à propos des PDI portait sur l'inclusion éventuelle d'un objectif spécifique relatif à la réduction, par un certain pourcentage, du nombre de réfugiés et de PDI d'ici 2030 grâce à la fourniture de solutions durables³. Alors que de nombreux gouvernements approuvaient l'inclusion d'un tel objectif, notamment certains pays ayant été le théâtre de déplacements internes, il n'a pas été possible d'atteindre un consensus si bien que les réfugiés et les PDI ont uniquement été mentionnés dans la définition des groupes vulnérables incluse dans la déclaration politique introduisant les objectifs. Entreprises par des représentants gouvernementaux

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20



HCR/H Caux

Une femme de 22 ans de Maiduguri au Nigéria : « Les insurgés ont attaqué mon quartier. Ils tiraient partout, les gens étaient complètement paniqués. Mon père et ma mère ont tous deux été tués lorsqu'ils tentaient de s'enfuir. Mes frères et sœurs et moi avons réussi à nous enfuir dans des directions différentes. Je ne sais pas où ils se trouvent maintenant. Les agences d'aide m'ont trouvé une chambre chez une famille d'accueil mais c'est ma propre famille qui me manque ».

(sous la supervision des ministères chargés du développement économique), ces négociations n'avaient généralement fait intervenir aucun expert humanitaire ou des droits de l'homme, alors qu'il s'agissait des personnes qui connaissaient le mieux les questions relatives aux réfugiés et aux PDI.

Progrès réalisés grâce aux ODD

Bien que les ODD n'incluent pas d'objectif spécifique relatif aux réfugiés et aux PDI, ils reconnaissent tout de même que les personnes déplacées constituent un groupe vulnérable méritant une attention particulière. Ils reconnaissent également les facteurs qui risquent d'entraver les progrès, notamment les menaces sanitaires mondiales, l'augmentation de l'intensité et de la fréquence des catastrophes naturelles, l'engrenage des conflits, les crises humanitaires et le déplacement forcé lui-même⁴. Depuis leur adoption, le besoin d'une approche holistique du déplacement semble faire consensus parmi un nombre croissant de personnes, une approche qui dépasse la simple satisfaction des besoins humanitaires immédiats, réduit les vulnérabilités au fil du temps et est ancrée dans les plans de développement d'un pays. C'est également le sujet central d'une étude commanditée par le BCAH⁵, qui souligne que les PDI devraient être en mesure de reconstruire leur vie conformément aux normes fondamentales des droits humains et de la dignité, même lorsqu'un conflit n'est pas pleinement résolu ou que les impacts d'une

catastrophe continuent de se faire sentir. Les recommandations de cette étude encouragent les acteurs humanitaires et du développement à conduire le plus tôt possible des analyses conjointes des besoins, des vulnérabilités et des capacités des PDI, ainsi que des obstacles aux solutions durables, afin de s'accorder sur une stratégie pour atteindre des résultats collectifs précis et quantifiables. Cette étude préconise également la coopération avec les gouvernements nationaux, en recommandant qu'ils intègrent le déplacement interne à leurs plans de développement national et de mise en œuvre des ODD. En pratique, plusieurs pays, dont l'Afghanistan, l'Irak, le Nigéria et l'Ukraine, ont inclus les besoins des PDI dans leur plan de réalisation des ODD, même si ces derniers ne spécifient pas d'objectif particulier pour les PDI.

L'ONU apporte son appui aux gouvernements sous forme d'assistance technique et de missions d'experts en vue de mettre en œuvre les ODD. Au Salvador et en Ukraine, elle a fourni aux gouvernements des conseils spécifiques sur l'inclusion des PDI dans leur feuille de route en vue d'atteindre les ODD. Et déjà, dans le cadre de l'Initiative pour des solutions durables, le gouvernement de Somalie a défini des résultats collectifs en matière de déplacement (des résultats stratégiques et mesurables qui permettent des interventions collaboratives pluriannuelles), avec l'appui de l'ONU. Des efforts sont également en cours en Ukraine pour inclure les PDI dans

le cadre des résultats collectifs des acteurs humanitaires et du développement.

Toutefois, il est possible d'aller plus loin pour aider les gouvernements à inclure les PDI dans leur plan national de développement et dans leur feuille de route des ODD, et pour s'assurer qu'ils donnent suite à leurs engagements. Premièrement, les gouvernements devraient désigner un point focal de haut niveau chargé de coordonner les actions des différents ministères concernés, des partenaires nationaux internationaux et des PDI, et de diriger les efforts visant à intégrer les PDI dans les plans nationaux de développement. Deuxièmement, les gouvernements doivent disposer d'estimations exactes au sujet des endroits où les personnes ont trouvé refuge, de leurs besoins au fil du temps, de leurs priorités et de leurs projets pour l'avenir, et de la situation dans leur lieu d'origine, ce qui nécessite d'améliorer les systèmes nationaux de statistique⁶. Troisièmement, les efforts de l'ONU pour soutenir les feuilles de route des ODD devraient prêter une attention particulière au déplacement interne dans les pays où les PDI sont particulièrement nombreux, comme elle l'a fait au Salvador, en Somalie et en Ukraine. Au Salvador et en Ukraine, des équipes pluridisciplinaires de l'ONU composées d'experts du déplacement interne ont conseillé les gouvernements nationaux : au Salvador, en veillant avant tout à garantir un système de protection efficace et complet pour les victimes et les témoins, y compris pour les victimes déplacées par la violence ; et en Ukraine, en se concentrant sur des mesures visant à mieux intégrer les PDI dans le cadre d'un système de

services et de prestations de protection sociale doté d'un budget durable⁷. Parallèlement à ces efforts, les acteurs humanitaires et du développement devraient coopérer dès le déclenchement des crises pour soutenir les efforts nationaux de manière cohérente et mutuelle, dans l'objectif ultime de garantir des solutions durables et à long terme pour les PDI.

Greta Zeender zeender@un.org

Conseillère en matière de déplacement interne, Branche des politiques, Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU www.unocha.org

1. IASC (2010) « Cadre sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » bit.ly/IASC-Framework-Durable-Solutions-FR
2. Comité des politiques du Secrétaire général de l'ONU (2011) « Decision No.2011/20 – Durable Solutions: Follow up to the Secretary-General's 2009 report on peacebuilding » bit.ly/UNSG-201120-Durable-Solutions-2011
3. Cet objectif avait été proposé en 2014 dans une lettre ouverte aux États membres de la part du HCR, du BCAH, de l'OIM, du HCR et du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des PDI.
4. <https://sustainabledevelopment.un.org/>
5. Kälin W et Chapuisat-Entwistle H (2017) *Breaking the Impasse: Reducing Protracted Internal Displacement as a Collective Outcome* bit.ly/Kalin-Chapuisat-Entwistle-2017
6. Voir EGRIS (2018) « Technical Report on Statistics of Internally Displaced Persons: Current Practice and Recommendations for Improvement » <http://bit.ly/EGRIS-technicalreport-IDPs-2018>. Un groupe d'États, d'organisations de l'ONU et d'ONG fournissent déjà des conseils techniques sur cette question, et la bibliothèque des indicateurs relatifs aux solutions durables (Durable Solutions Indicators Library) constitue un nouvel outil important : <https://inform-durablesolutions-idp.org/>.
7. Des conseils ont été dispensés par le biais de l'initiative MAPS (intégration, accélération et soutien aux politiques) du Groupe de l'ONU pour le développement, dans le cadre des efforts de l'ONU pour aider les pays à adopter des approches plurithématiques de la mise en œuvre des ODD.

Ressources complémentaires



Numéro spécial RMF PD10

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs10

Ce numéro spécial de RMF reflète les discussions qui ont eu lieu lors d'une conférence internationale marquant les dix ans des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays – PD10 – qui s'est tenue à Oslo en octobre 2008. Y sont retranscrites des versions abrégées de certaines des présentations données à la conférence, accompagnées d'une sélection d'autres articles, qui présentent, pour la plupart, des études de cas illustrant l'application des Principes directeurs dans différents pays.

Voir : www.fmreview.org/fr/issues pour consulter d'autres numéros de RMF axés sur le déplacement interne ou utiliser la fonction « recherche » du site pour trouver des articles ou des études de cas particuliers.

Les archives de l'Institution Brookings relatives aux PDI sont maintenant disponibles en ligne

Les archives du projet de la Brookings Institution sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qui avaient fait l'objet d'une donation à la bibliothèque Bodleian de l'Université d'Oxford sont maintenant disponibles à la bibliothèque Weston d'Oxford et en ligne sur : bit.ly/Brookings-IDP-archives. (Le catalogue a été rendu possible grâce au Centre d'études sur les réfugiés et au Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse.)

L'importance du suivi du déplacement interne

Christelle Cazabat

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 reconnaît l'existence d'un lien entre le déplacement interne et le développement, si bien que les États devraient tenir compte du déplacement interne lorsqu'ils évaluent leurs progrès vis-à-vis de leurs objectifs de développement. Sur ce point, la réalité est décevante.

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 reconnaît que le déplacement forcé constitue l'une des principales menaces pour le développement. Il affirme que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) doivent être autonomisées et que les gouvernements doivent prendre en compte leurs besoins, et il engage l'ensemble des pays à garantir une migration sûre, ordonnée et régulière, en respectant les droits humains et en traitant les personnes déplacées de manière humaine¹. Plusieurs des Objectifs de développement durable (ODD) inclus dans le Programme à l'horizon 2030 s'accompagnent de cibles et d'indicateurs relatifs au déplacement interne. L'une de ces cibles encourage la production de données ventilées selon le statut migratoire, y compris le déplacement interne, tandis que l'un des indicateurs se rapporte aux déplacements provoqués par les catastrophes².

Presque tous les ODD se rapportent d'une manière ou d'une autre au déplacement interne, et vice versa. En effet, le principe fondamental du Programme à l'horizon 2030, qui consiste à « ne laisser personne au bord du chemin », est de toute évidence pertinent pour toute personne touchée par le déplacement interne. Selon le contexte national et les priorités des gouvernements, cette question peut être incluse dans les objectifs relatifs à la réduction de la pauvreté, à la santé ou au bien-être, aux installations humaines, au changement climatique et bien plus encore. Le déplacement interne influe, de manière directe ou indirecte, sur chaque indicateur socio-économique, de la sécurité à l'éducation et de l'emploi à l'environnement, tandis que le degré d'avancement de chacun de ces indicateurs peut multiplier ou réduire les risques et les impacts du déplacement.

Le suivi : négligé et irrégulier

Malgré tout cela, les stratégies nationales continuent d'ignorer largement le déplacement interne. Le Programme à l'horizon 2030 inclut des dispositions liées au suivi des progrès par le biais d'examen nationaux volontaires, qui sont des rapports publiés par les gouvernements au sujet de leurs efforts pour atteindre les ODD d'ici 2030³. Entre 2016 et 2018, 100 pays ont soumis des

examens nationaux volontaires. Toutefois, seuls quelques-uns des pays les plus touchés par le déplacement interne ont soumis un tel examen, et seul un sur 4 mentionnait le déplacement interne ; seul un sur 10 prend en compte, de manière même limitée, ses conséquences pour le développement et les éventuels moyens d'y remédier.

Dans les cas où le déplacement interne est mentionné dans ces examens, il l'est en relation à un éventail d'objectifs. L'examen de l'Afghanistan met en lumière le déplacement interne en tant qu'obstacle à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, et le relie donc à l'ODD 1 (réduction de la pauvreté). L'examen de l'Azerbaïdjan appelle à la ventilation des données en fonction du statut de déplacement et démontre que le pays assure le suivi du déplacement interne dans le cadre de l'ODD 1, mais aussi de l'ODD 5 (égalité des sexes), et indique également que, dans ses efforts visant à réduire la pauvreté, le gouvernement envisage de se concentrer sur les plus vulnérables, y compris les PDI. L'examen du Salvador mentionne le déplacement provoqué par les catastrophes et son coût pour l'économie. Le Nigéria reconnaît le déplacement induit par les conflits comme un obstacle majeur à la réalisation des ODD, un sujet qu'il aborde sous l'ODD 16 (paix, justice et institutions solides) l'ODD 4 (éducation de qualité) et l'ODD 17 (partenariats pour la réalisation des objectifs). Quant à la république de Chypre, elle associe le déplacement interne à l'ODD 11 (villes et communautés durables) puisque ses zones urbaines accueillent de nombreuses PDI depuis les années 1970. L'Égypte mentionne le déplacement interne dans le cadre de l'ODD 13 (action climatique) et fait allusion au déplacement anticipé de millions de personnes sous l'effet de la hausse du niveau des mers, des inondations et de l'érosion. Enfin, l'Ouganda a adopté un indicateur spécifique au déplacement dans le cadre de l'ODD 6 (eau propre et assainissement).

Options pratiques pour un suivi des avancées

Cette diversité montre qu'il existe des possibilités pour tous les pays touchés par le déplacement interne d'intégrer des efforts

spécifiques à leurs stratégies nationales de développement et à leur cadre de suivi des ODD. Lorsqu'ils ne l'ont pas fait, c'est peut-être parce qu'ils envisagent le déplacement interne comme une question humanitaire plutôt qu'une question de développement, ou qu'ils ne sont pas disposés à reconnaître ce phénomène, ou à affecter les ressources nécessaires pour y apporter une solution.

Mais il y a aussi peut-être une autre raison : la complexité du cadre mondial de suivi des ODD. Le nombre très élevé d'indicateurs mondiaux des ODD (232) fait peser une lourde charge sur les institutions statistiques des pays. La plupart des pays, y compris ceux à revenus élevés, ont d'ailleurs signalé être actuellement incapables de fournir des données sur chacun de ces indicateurs. Ce fardeau qui pèse sur les bureaux nationaux de statistique pourrait bien les inciter à consacrer l'ensemble de leurs ressources au suivi des ODD, ce qui pourrait réduire leur capacité à collecter des données sur tout autre sujet au cours des 12 prochaines années. Et si le déplacement interne n'est pas inclus dans ces processus, il pourrait alors très bien devenir statistiquement invisible jusqu'en 2030. Toutefois, alors que le besoin de collecter de telles données est de plus en plus reconnu, et avec l'aide de ressources supplémentaires, il devrait être possible de s'assurer que cette question conserve sa visibilité.

La plupart des données sur le développement proviennent d'enquêtes auprès des ménages, à la fois internationales et normalisées, qui s'appuient sur les registres administratifs pour identifier les chefs de ménage à interroger. Ce système exclut automatiquement de nombreuses PDI car elles ne sont pas enregistrées auprès des autorités de leur communauté d'accueil, ou qu'elles vivent avec de la famille ou des amis, et ne sont donc pas le chef de ménage, ou encore parce qu'elles sont souvent en déplacement. Certains pays ont tenté de résoudre ce problème en conduisant des enquêtes spécifiques avec des groupes « invisibles », tels que les populations pastorales ou les résidents de bidonvilles, et une approche semblable pourrait être adoptée pour mieux représenter les PDI. Une autre solution serait d'inclure une question supplémentaire dans les enquêtes existantes auprès des ménages (telles que les enquêtes par grappes à indicateurs multiples de l'UNICEF) afin d'identifier le statut de déplacement de la personne interrogée. Cela permettrait d'analyser d'autres informations (y compris sur les revenus, le niveau d'éducation et l'état de santé) de manière séparée pour les personnes qui ont été déplacées et celles qui ne l'ont pas été, et donc de voir si les PDI sont moins bien loties.

La collecte de telles données au moyen d'une enquête conduite par les autorités pourrait toutefois s'avérer difficile dans les pays où les PDI considèrent, à tort ou à raison, que les autorités agiront de manière discriminatoire à leur rencontre. Cette possibilité devrait être reconnue comme une cause éventuelle de sous-signalage et de sous-estimation. Un autre problème provient de la supposition courante que le statut de déplacement du chef de ménage reflète le statut de l'ensemble du ménage. Le Groupe d'experts sur les statistiques relatives aux réfugiés et aux PDI recommande de collecter des données afin d'éviter les surestimations, dans la mesure où l'épouse, ou l'époux, et les enfants d'une PDI n'auraient peut-être pas été déplacés eux-mêmes ; il recommande d'utiliser deux catégories, à savoir « PDI » et « personnes à charge d'une PDI », ou de poser la question à chaque membre du ménage séparément⁴.

Il est essentiel de suivre le déplacement interne et ce, pour plusieurs raisons. La première est d'attirer l'attention sur ce phénomène en soulignant son ampleur et sa sévérité. La seconde est d'éclairer les acteurs humanitaires et du développement afin qu'ils puissent adapter plus efficacement leurs efforts et leurs programmes. En troisième et dernier lieu, le suivi du déplacement interne devrait aider à responsabiliser les gouvernements nationaux en leur présentant, mais aussi en présentant à leur population et à la communauté internationale, les résultats de leurs actions, ou l'absence de tels résultats. Ne pas inclure le déplacement interne dans le suivi des progrès des ODD pourrait constituer une omission majeure et, comme en témoigne l'alerte donnée par le Programme à l'horizon 2030, un obstacle de taille au développement.

Christelle Cazabat christelle.cazabat@idmc.ch
Chercheuse, Observatoire des situations de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Centre) www.internal-displacement.org

1. Voir l'article par Zeender dans le présent numéro.
2. Nations Unies (2018) « Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development » bit.ly/SDGs-GlobalIndicatorFramework
3. La base de données des examens nationaux volontaires compile les informations des pays participants. Les examens référencés dans le présent article datent tous de l'année 2017, à l'exception de ceux de l'Égypte et de l'Ouganda, qui datent de 2016. Les examens sont disponibles sur : <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>
4. *Technical Report on Statistics of Internally Displaced Persons: Current Practice and Recommendations for Improvement Prepared by the Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics*, Document de référence de la Commission de statistique des Nations Unies pour la Quarante-neuvième session, 6-9 mars 2018 bit.ly/EGRIS-technicalreport-IDPs-2018

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

Renforcer la mise en application des Principes directeurs par les États affectés

Angela Cotroneo

Engager le dialogue avec les États touchés par le déplacement interne en facilitant des échanges entre pairs à propos des difficultés communes et en exploitant le potentiel de mobilisation des forums régionaux et sous-régionaux peut avoir pour effet d'inciter les pays à l'action et de renforcer l'application des Principes directeurs.

Le fondement des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (PDI) est la notion de « souveraineté en tant que responsabilité »¹. Le déplacement interne – qui est par définition un phénomène qui se produit à l'intérieur des frontières d'un État et qui, la plupart du temps, affecte ses ressortissants – doit être traité avant tout par les autorités responsables à l'intérieur du pays concerné. Les États doivent introduire une législation et des politiques nationales et mettre en place des mesures concrètes pour s'acquitter de leurs obligations en matière de protection et d'assistance des PDI. Renforcer l'application des Principes directeurs à travers leur incorporation à la législation nationale et leur mise en place opérationnelle totale est essentiel pour garantir l'effectivité de la réponse². Toutefois, parce que les États manquent souvent des capacités (humaines, techniques et financières) pour intervenir face au déplacement interne, les acteurs humanitaires, ceux du développement ainsi que d'autres acteurs internationaux et locaux, interviennent fréquemment pour apporter leur contribution.

Le Comité international de la Croix Rouge (CICR) tente d'apporter son soutien aux autorités étatiques pour les aider à s'acquitter de leurs obligations à l'égard des PDI en engageant avec elles un dialogue bilatéral ; le CICR cherche à attirer leur attention sur les besoins spécifiques et les enjeux en matière de protection des PDI, les encourage à assumer pleinement leurs obligations, émet des recommandations concrètes sur la manière dont leur réponse pourrait être optimisée, et fournit des orientations juridiques et techniques relatives à la mise en œuvre des cadres juridiques applicables, notamment des Principes directeurs. Une implication bilatérale de ce type peut toutefois s'avérer difficile.

Il arrive que les États fassent preuve d'un manque de volonté politique dans leur intervention parce qu'ils peuvent être eux-mêmes à l'origine du problème qui a entraîné le déplacement ou qu'il ne le considère pas comme une question prioritaire. Ils peuvent également

être réticents et ne pas vouloir reconnaître l'existence de PDI à l'intérieur du pays parce que cela équivaut à admettre leur échec à protéger leurs propres citoyens, ou ébranler un discours officiel selon lequel la situation dans le pays est paisible, « sous-contrôle » ou « redevenue normale ». De manière plus générale, les États touchés ont tendance à aborder le déplacement interne sous l'angle de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires internes, ce qui peut entraîner une certaine résistance lorsqu'il s'agit d'engager un dialogue ouvert avec les acteurs internationaux.

Apprendre à partir d'approches face à des problèmes communs

Une implication au niveau de la région ou de la sous-région peut contribuer à inverser ces dynamiques négatives et à ouvrir la voie pour mener un dialogue plus constructif avec les États touchés par une situation de déplacement au niveau national. Faciliter l'échange entre pairs parmi les États touchés pour discuter des difficultés qu'ils rencontrent et exploiter le potentiel de mobilisation que peuvent offrir des forums au niveau régional ou sous-régional peut servir à stimuler l'action au niveau national et aboutir à renforcer l'application des Principes directeurs. Jusqu'à présent, l'Afrique est la seule région dans laquelle les Principes directeurs ont été traduits en un instrument régional juridiquement contraignant – la Convention de l'Union Africaine (UA) pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (également connue sous le nom de Convention de Kampala³) – qui offre à ce titre un bon exemple de ce type d'approche.

En 2016, dans le cadre de son soutien constant à la Convention de Kampala, le CICR a publié un rapport qui dresse le bilan des progrès et de l'expérience des États lorsqu'il s'agit de traduire les obligations inscrites dans la Convention en de véritables améliorations à l'intention des PDI⁴. Ce rapport tient compte des pratiques de 25 pays africains – parmi

lesquels des États parties à la Convention de Kampala, mais aussi d'autres États qui ont adopté des politiques normatives ou des mesures concrètes visant à répondre au déplacement interne lesquelles reposent, intégralement ou en partie, sur les Principes directeurs.

Fort de ce rapport, le CICR a collaboré avec les forums sous-régionaux et avec l'UA, de manière à rassembler les États dans le but de discuter des bonnes pratiques, des enseignements tirés et des difficultés communes dans la gestion des besoins de protection et d'assistance des PDI. De tels efforts se sont avérés précieux pour déclencher des interactions positives parmi les groupes d'États africains, pour les interpeler et les motiver à aller plus loin et à ratifier la Convention de Kampala, ou pour prendre des mesures concrètes au niveau national en vue d'en renforcer l'application.

En octobre 2016, par exemple, le CICR a organisé en collaboration avec l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) un séminaire sur la Convention de Kampala, rassemblant des États membres de l'IGAD, des représentants de l'UA et des organisations internationales. Après avoir participé à ce séminaire, le ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes du Soudan du Sud a demandé au CICR son soutien pour sensibiliser certains membres clés du gouvernement à la Convention de Kampala, ce qui a entraîné l'organisation conjointe d'un séminaire d'une journée à Juba en juin 2017 qui s'est achevé sur l'adoption d'une série de mesures destinées à faire avancer la ratification et l'application de la Convention de Kampala par le Soudan du Sud. Ce séminaire a servi à renouveler l'intérêt des autorités du Soudan du

Sud concernant leur adhésion à la Convention et à dissiper certaines préoccupations concernant les implications qui y sont associées. Des discussions au sujet de l'élaboration d'un cadre juridique pour la protection et l'assistance aux PDI respectant les obligations stipulées dans la Convention sont actuellement en cours dans le pays.

Le succès de ce premier séminaire IGAD-CICR a inspiré non seulement la planification en 2017 d'un séminaire de suivi avec les États membres de l'IGAD, mais aussi d'autres événements qui se sont déroulés dans les sous-régions avec le concours respectivement de la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC) et celui de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Ces différents événements ont servi de plateformes et ont permis à d'autres États d'explorer ensemble la manière de mettre en pratique les dispositions de la Convention de Kampala dans leurs pays respectifs.

Le rôle du dialogue régional

L'existence en Afrique de la Convention de Kampala est, bien entendu, un énorme avantage, mais il est tout de même possible de chercher à susciter une implication constructive des États au niveau des régions ou des sous-régions là où il n'existe pas de cadre juridique régional contraignant inspiré par les Principes directeurs. Pour ce faire il est impératif d'identifier des schémas communs de déplacement et des questions transversales relatives aux PDI à l'intérieur d'une région autour desquels il est possible d'encourager les États concernés à échanger leur expertise et leurs expériences et à réfléchir ensemble sur la manière dont les Principes directeurs



Un séminaire (Juba, Soudan du Sud) sur la Convention de Kampala à Juba en juin 2017, organisé par le CICR, a réuni le Commissaire adjoint pour les Affaires relatives aux réfugiés, le Président adjoint de la Commission d'aide et de réhabilitation, le Président adjoint du Comité parlementaire sur les droits humains et les affaires humanitaires, le Ministre des Affaires humanitaires et de la gestion des catastrophes, l'ONG CEPO Soudan du Sud, le HCR et le CICR. Juin 2017

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

peuvent contribuer à combler les lacunes en matière de protection et d'assistance.

Un dialogue régional de cet ordre peut contribuer à provoquer un engagement national plus solide sur la question du déplacement interne, et permettre à terme d'améliorer les conditions de vie des PDI et des communautés qui les accueillent dans les pays concernés. Cela peut également conduire des États touchés par ce problème à explorer la possibilité de développer un cadre régional similaire à la Convention de Kampala. Des organes régionaux comme, par exemple, la Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'Organisation des États américains, ou l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pourraient jouer un rôle décisif en mobilisant leurs États membres autour des difficultés spécifiques associées au déplacement interne dans leurs régions respectives, et de l'urgence de voir progresser l'application des Principes directeurs pour le plus grand bénéfice des PDI.

Angela Cotroneo acotroneo@icrc.org

Conseillère mondiale en matière de déplacement interne, Comité international de la Croix Rouge (CICR) www.icrc.org/en/war-and-law/protected-persons/internally-displaced-persons

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du CICR.

1. Kälén W (2008) *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, The American Society of International Law and the Brookings Institution, Studies in Transnational Legal Policy Number 38, Washington, pp.18-19. bit.ly/Kalin-GP-Annotations
2. Pour ce qui est du fondement juridique des Principes directeurs et de leur valeur normative, voir entre autres, Droegge C (2008) « Évolution de la protection juridique des PDI » *Revue Migrations Forcées* PD10 numéro spécial : www.fmreview.org/GuidingPrincipes10/droegge, et Services consultatifs du CICR, Fiche technique Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et droit international humanitaire bit.ly/ICRC-FactSheet-IDPs-law
3. Adoptée en octobre 2009 bit.ly/KampalaConvention-fr
4. CICR (2016) *Traduire la convention de Kampala dans la pratique : Exercice de bilan* bit.ly/ICRC-Kampala-stocktaking

Transposition des Principes directeurs en Afghanistan

Nassim Majidi et Dan Tyler

Ces 20 dernières années, de nombreux gouvernements ont élaboré des instruments juridiques et des politiques pour faciliter l'intégration des Principes directeurs dans leur législation nationale ou leurs cadres de politique. Toutefois, il est difficile de parvenir à une mise en œuvre efficace et véritable des Principes, comme le démontre l'exemple de l'Afghanistan.

La Politique nationale de 2013 relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) en Afghanistan ambitionnait de contribuer au renforcement de la réponse nationale face au nombre croissant de PDI à travers le pays¹. Selon l'objectif visé, en plus d'instiller un sentiment de responsabilité et de redevabilité nationales parmi les autorités, cette nouvelle politique devait devenir le point de référence des acteurs internationaux et nationaux en ce qui concerne l'intégration complète des personnes déplacées dans les programmes prioritaires nationaux et dans les plans de développement soutenus par les acteurs internationaux.

Le processus d'élaboration d'un instrument national a démarré en février 2012, suite à la couverture médiatique internationale de décès tragiques d'enfants n'ayant pas survécu au froid de l'hiver dans les camps de PDI informels de Kaboul. Ce drame a incité le président Hamid Karzaï et les ministres du Cabinet afghan à confier

au ministère des Réfugiés et du Rapatriement (MRR) la tâche d'élaborer une politique nationale exhaustive en matière de déplacement interne. En juillet 2012, un atelier consultatif de deux jours a été organisé à Kaboul, auquel ont participé des représentants clés du gouvernement, des responsables politiques, des organisations non gouvernementales (ONG), des membres de la population des PDI, de même que le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays.

L'un des aspects fondamentaux de ce processus politique était de parvenir à une meilleure compréhension des besoins des PDI. Les données collectées dans le cadre d'une grande étude nationale sur la protection des PDI indiquait que la situation de ces dernières était pire que celle des réfugiés rapatriés ou des communautés d'accueil : les PDI étaient marginalisées dans leur communauté, souffraient d'un accès insuffisant aux terres et aux logements, vivaient dans des conditions

d'hébergement plus précaires, présentaient des niveaux plus élevés d'insécurité alimentaire et tendaient à bénéficier d'un moindre accès aux services. Les enquêtes successives ont toutes réitéré ce que les PDI souhaitaient, à savoir l'intégration locale – et pourtant la réponse des autorités s'est concentrée sur le retour.

Échec de la mise en œuvre

Dès le départ, l'étendue de l'appropriation de la politique a été quelque peu limitée par le fait qu'aucune partie prenante afghane ne dirigeait le processus de rédaction (celui-ci étant dirigé par un spécialiste de la protection, secondé par l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le MRR). Après une série d'ateliers consultatifs à l'échelle nationale, une politique a été rédigée en six mois, adoptée en novembre 2013 et lancée en février 2014. Il était prévu que sa mise en œuvre commence en septembre 2014.

Reconnaissant que les solutions seraient tant locales que nationales, c'est aux gouvernements provinciaux qu'a été confiée la responsabilité primaire de l'ébauche des plans de mise en œuvre, laissant l'échelon national, à savoir le MRR, en charge de regrouper ces différents plans provinciaux en un seul plan national de mise en œuvre. Le déploiement de la politique devait avoir lieu en 2015 dans quatre provinces pilotes : Nangarhar (est), Herat (ouest), Balkh (nord) et Kaboul (centre).

Bien que des ateliers aient été organisés à Nangarhar et Kandahar en 2014, le déploiement est demeuré principalement symbolique. L'un des aspects essentiels de l'atelier de Nangarhar était l'engagement de l'ensemble des parties prenantes vis-à-vis du besoin de formation au contenu de la politique relative aux PDI, du partage d'informations avec les communautés de PDI à propos de leurs droits, d'un plus grand engagement auprès de la société civile et du suivi de la mise en œuvre de la politique, accompagné d'un processus transparent de décaissement des fonds. Seul le premier engagement relatif à la formation a été respecté (par le biais d'initiatives dirigées par des ONG internationales, telles que Welthungerhilfe et le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR)).

Depuis, il est devenu évident que la conception des plans provinciaux n'est jamais allée plus loin que les deux premières provinces pilotes. Nangarhar (en 2014-15) et Herat (en 2016) ont été les deux premières à élaborer un Plan d'action provincial (PAP) et elles étaient également deux des administrations provinciales les plus disposées à considérer l'intégration

locale dans le cadre de leur plan de réponse au déplacement interne. Le PAP de Herat a abouti à la création de l'Initiative interorganisations pour des solutions durables, dont l'objectif était de faciliter les solutions durables et la mise en œuvre des PAP. À Nangarhar, la situation s'est compliquée après les retours massifs du Pakistan à partir de 2015, sous l'effet desquels la priorité opérationnelle a été réorientée vers l'assistance aux rapatriés (dont un grand nombre finirait en fait par connaître un déplacement secondaire ou devenir des « rapatriés-PDI »).

Difficultés juridiques et politiques

Aujourd'hui, la politique afghane relative aux PDI court le risque d'être abandonnée. Une grande partie des pratiques liées à la réponse aux PDI prennent de nouvelles directions, qui ne sont pas nécessairement alignées avec la politique, mais qui ne la contredisent pas forcément non plus. Ces pratiques incluent le processus d'enregistrement, de même qu'un nouveau cadre national.

Alors que la politique relative aux PDI appelait à l'établissement d'un système consolidé de gestion des informations, elle ne prévoyait pas de système national d'enregistrement des PDI, préférant plutôt déléguer l'identification et la vérification des PDI aux directions provinciales chargées des réfugiés et des rapatriements (DRR). Toutefois, un nouveau « système de dépôt de demande » a été introduit en tant que principal système d'enregistrement des PDI et de fourniture d'aide humanitaire. Les réactions des utilisateurs n'ont pas été positives³. Premièrement, ce système se limite uniquement aux zones contrôlées par le gouvernement. Deuxièmement, les bureaux du DRR exigent que les PDI se présentent en personne pour soumettre une demande et n'acceptent pas les listes de bénéficiaires soumises par les organisations, empêchant par là-même l'enregistrement des personnes incapables de se déplacer. Troisièmement, les PDI de longue durée et les personnes déplacées à plusieurs reprises ne peuvent pas déposer de demande, elles non plus, car les demandeurs sont autorisés à réaliser une seule et unique demande, même si leurs besoins persistent ou s'ils se déplacent vers une autre province. Les informations fournies sont insuffisantes, le coût du processus est prohibitif pour un grand nombre et le système empêche l'accès des groupes les plus vulnérables.

En avril 2018, la communauté humanitaire a commencé à prendre certaines mesures qui ont été les bienvenues en vue de l'établissement de procédures opérationnelles standard sous

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20



Site d'installation pour PDI de Kamarkala aux abords de la ville d'Herat, Afghanistan.

l'égide du Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (BCAH), dans l'objectif de réduire la dépendance des agences humanitaires vis-à-vis du système de dépôt de demande des PDI dirigé par le gouvernement. Cependant, le rôle de la communauté internationale dans l'établissement d'un système d'alerte et d'une approche simplifiée de la coordination dirigée par le BCAH remet en question la notion d'appropriation nationale. Un atelier récemment organisé à l'Autorité nationale de gestion des catastrophes en Afghanistan (ANDMA) a déraillé à cause de discussions à propos du système de dépôt de demande, ce qui témoigne des tensions avec les institutions nationales.

Alors que la politique nationale relative aux PDI appelait à un partage des responsabilités entre le MRR et l'ANDMA, le Gouvernement d'unité nationale d'Afghanistan, constitué en 2014, a remplacé ces plans par une structure réaménagée responsable de la question du déplacement et par un nouveau cadre de politique englobant les rapatriés et les PDI. Toutefois, après les tensions politiques et constitutionnelles soulevées par l'établissement du Gouvernement d'unité nationale, la politique relative aux PDI n'était plus considérée comme une priorité nationale. Le Comité exécutif chargé des déplacements et des retours (DiREC) est le groupe interministériel qui est responsable de la mise en œuvre de ce cadre. Il a pris des mesures importantes pour finaliser et obtenir la validation d'un nouveau décret relatif à l'affectation des terres (décret présidentiel 305), ce qui est perçu comme un instrument indispensable à la réintégration des réfugiés et des PDI. Toutefois, l'application du décret présidentiel 305 se heurtera aux mêmes obstacles que la politique

nationale relative aux PDI. La mise en œuvre du décret pourrait s'avérer tout aussi compliquée que celle de la politique nationale relative aux PDI.

La coordination et la coopération entre les ministères, les agences gouvernementales et les acteurs provinciaux concernés ont toujours représenté de grandes difficultés pour la politique nationale relative aux PDI. De nombreux acteurs internationaux, appuyés par des bailleurs, ont œuvré pour faire avancer la sensibilisation et la compréhension de la situation des PDI en organisant des formations et des ateliers à différents niveaux du gouvernement. Cependant, aucune volonté politique n'est venue accompagner, et encore moins renforcer, ces efforts. En raison de la faiblesse des institutions et de l'insuffisance des ressources financières et des capacités techniques, aucun leader n'a jamais été trouvé pour faire respecter les responsabilités décrites dans la politique.

Conclusions et recommandations

À de nombreux égards, les parties prenantes ayant contribué à concrétiser la Politique nationale de l'Afghanistan relative aux PDI ont suivi le processus exactement comme il avait été prévu, c'est-à-dire en gagnant progressivement l'appui national, en établissant un processus de consultation pour garantir l'appropriation par le gouvernement, en apportant une assistance technique au MRR, en sensibilisant les autres agences gouvernementales et en diffusant la politique aux niveaux infranationaux. Cependant, en fin de compte, la politique n'a jamais été mise en œuvre, et c'est pourquoi l'Afghanistan est un exemple qui illustre les difficultés lorsqu'il s'agit de mettre véritablement en application les lois et les politiques

relatives aux PDI. Toutefois, quelques actions auraient peut-être pu changer ce résultat.

Premièrement, le mandat du Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays⁴ aurait dû être renforcé afin de fournir un soutien aux capacités plus spécialisé et plus centré sur les pays pour favoriser l'élaboration de lois et de politiques relatives aux PDI. Au-delà de l'ébauche initiale des politiques, remarquablement peu d'assistance institutionnelle internationale spécialisée demeure disponible pour les pays qui cherchent à intégrer de nouvelles politiques complexes à leur plans d'intervention nationaux et sous-nationaux, ou à légiférer pour garantir certains droits et certaines protections aux PDI. Le bureau du Rapporteur spécial pourrait jouer un rôle vital en supervisant ces efforts, notamment en identifiant le type d'assistance requise à la mise en œuvre sur le terrain et en suivant les progrès réalisés par rapport à des critères de référence approuvés.

Deuxièmement, il aurait fallu mobiliser un plus grand soutien national dès le départ, en impliquant les organisations de la société civile (OSC). À part quelques représentants des communautés de PDI, la société civile afghane n'a pas été adéquatement informée, ni suffisamment impliquée dans ce processus et, par conséquent, la perception selon laquelle la politique relative aux PDI avait été imposée par la communauté internationale était en grande mesure inévitable. L'implication des OSC et des ONG locales aurait également pu porter ses fruits en permettant de mieux surmonter les obstacles à l'accès. La société civile nationale peut également jouer un rôle important dans le suivi et l'évaluation de la mise en application des instruments nationaux relatifs aux PDI et en menant des actions de plaidoyer auprès des homologues gouvernementaux concernés.

Troisièmement, des engagements de financement à long terme sont nécessaires si l'on souhaite véritablement renforcer la capacité nationale pour atteindre un niveau lui permettant de concrétiser les engagements exprimés. Le renforcement des capacités ne peut pas se limiter à des ateliers de sensibilisation et/ou des formations ponctuels. Il est plutôt préférable de mettre en place un programme spécifique de soutien spécialisé à la mise en œuvre pour le principal ministère chargé du déplacement interne (dans le cas de l'Afghanistan, le MRR).

Perspectives futures

En 2018, 20 ans après le lancement des Principes directeurs et quatre ans après le lancement de

la Politique nationale de l'Afghanistan relative aux PDI, les PDI afghanes ne disposent toujours pas des connaissances élémentaires quant à leurs droits et aux recours à leur disposition. Des enquêtes révèlent un gouffre béant entre les 70 % qui identifient leurs droits à l'alimentation et à l'eau, et les 7 % qui identifient leur droit à voter⁵. Certaines PDI, dont les femmes, restent particulièrement vulnérables et manquent souvent d'accès à une assistance spécialisée. Les familles de PDI qui ne reçoivent aucune aide recourent à des stratégies de survie nuisibles, telles que le travail des enfants et le mariage précoce. Parallèlement, les conflits et les violences continuent de déplacer de plus en plus d'Afghans, tandis qu'un nombre croissant de réfugiés de retour grossissent les rangs des personnes déplacées de l'intérieur. Les solutions durables demeurent hors d'atteinte pour la grande majorité des PDI afghanes qui sont prises au piège entre l'instabilité politique et l'insécurité croissante.

Il est donc crucial que des mesures soient prises pour que la protection et l'assistance aux PDI, en particulier dans les domaines de la loi et de l'élaboration des politiques, restent l'une des plus grandes priorités de la communauté internationale et du gouvernement national. La Politique nationale de l'Afghanistan relative aux PDI peut servir de directive importante pour les autorités nationales et les autres parties concernées qui participent à la réponse. Elle peut également servir d'outil important pour garantir les droits des PDI, tels que définis dans les Principes directeurs. Pour qu'un processus amorcé, comme c'est souvent le cas, par la communauté internationale, connaisse le succès, il doit être mis en œuvre à l'échelle nationale.

Nassim Majidi nassim.majidi@samuelhall.org

Fondatrice et directrice, Samuel Hall

<https://samuelhall.org>

Dan Tyler dan.tyler@nrc.no

Directeur régional du plaidoyer, Asie, Europe et région Amérique latine (AELA), Conseil norvégien pour les réfugiés www.nrc.no

1. Les estimations sont variables, mais il est généralement accepté qu'au moins 650 000 Afghans ont été déplacés rien qu'en 2016 en conséquence des conflits.

2. Samuel Hall/CNR/Observatoire des situations de déplacement interne (2012) *Challenges of IDP Protection: Research study on the protection of internally displaced persons in Afghanistan* bit.ly/IDP-protection-Afgh-2012

3. Samuel Hall/CNR/IDMC (2018) *Escaping war: Where to next?* bit.ly/EscapingWar-2018

4. www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/IDPersonsIndex.aspx

5. Voir note de fin de texte no3.

Protéger la propriété : l'expérience irakienne

Sila Sonmez, Shahaan Murray et Martin Clutterbuck

Dans une société irakienne multi-ethnique, protéger les droits à la propriété sur une base juste et non discriminatoire est central pour mettre un terme au déplacement et débiter l'instauration de solutions durables.

En cette année du 20^e anniversaire des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, engager une réflexion sur le rôle central des droits à la propriété à toutes les étapes du cycle de déplacement est de mise. Des lois régissant la propriété, justes, transparentes et objectives qui garantissent la sécurité d'occupation peuvent être déterminantes dans la prévention des conflits ; la protection des droits à la propriété des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) pendant leur déplacement peut contribuer à faciliter le processus de retour ; et des mécanismes de restitution de la propriété après le conflit peuvent être un élément déterminant dans la réconciliation et la résolution de querelles prolongées susceptibles de provoquer à l'avenir de nouveaux conflits et de nouveaux déplacements.

Le Principe 21 des Principes directeurs indique que « la propriété et les biens laissés par les PDI au moment de leur départ doivent être protégés contre la destruction et [spécifie que] l'appropriation, l'occupation ou l'utilisation arbitraires sont illégales », alors que le Principe 29 souligne la responsabilité du gouvernement d'aider les PDI de retour chez eux « à recouvrer, dans la mesure du possible, la propriété et les biens qu'elles avaient laissés, ou dont elles ont été dépossédées au moment de leur déplacement ». Les Principes directeurs prévoient également que les autorités doivent aider les PDI à obtenir une indemnisation appropriée, ou toute autre forme de réparation équitable, lorsque le recouvrement de la propriété et des biens est impossible.

Le niveau des dommages infligés à la propriété suite au récent conflit en Irak est stupéfiant. Dans le cadre d'évaluations menées en 2016 par l'Agence des Nations Unies pour les migrations (OIM), jusqu'à 90 % des répondants du gouvernorat de Ninive, qui comprend Mossoul et Sinjar, et 78 % des répondants du gouvernorat de Salah ad-Din ont indiqué que leurs propriétés avaient été totalement détruites¹. Dans les rapports d'évaluation du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) de février 2018, 55 % des répondants du sous-district de Hawija qui résidaient dans des camps près de la ville de Kirkuk, ont indiqué que leurs maisons avaient

être brûlées ou détruites. Dans le gouvernorat d'Al-Anbar où se trouvent les villes de Fallouja et Ramadi, 25 % des répondants ont signalé la destruction totale de leurs maisons, et un autre groupe s'élevant à 19 %, a indiqué que leurs maisons avaient subi des dommages conséquents². Les destructions et les dommages à la propriété s'accompagnent d'une série de conséquences connexes, notamment l'occupation secondaire des propriétés, la perte des titres de propriété, les évictions forcées, les pillages et les transactions immobilières illégales.

Le régime foncier inadéquat qui prévaut en Irak est un facteur qui vient encore exacerber cette situation. Une étude menée par l'OIM en 2017 indique que les niveaux officiels d'enregistrement de la propriété diffèrent à travers le pays et il est estimé que le niveau de propriété officiel ne dépasserait pas 10 % dans le gouvernorat de Ninive. La complexité du système de droits fonciers, les coûts associés à l'enregistrement foncier et la destruction massive des registres suite au conflit font que de nombreux Irakiens ne possèdent aucune preuve de propriété. Leur capacité à exercer formellement leurs droits fonciers en vertu de la législation nationale et des normes internationales reste extrêmement limitée dans de nombreux cas, particulièrement lorsque la spoliation réelle ou effective s'est produite avec le soutien ou à l'instigation des chefs communautaires et des autorités. Les groupes qui rencontrent le plus de difficultés pour faire reconnaître leurs droits sont les femmes et les groupes ethniques et religieux minoritaires, ainsi que les PDI soupçonnées d'avoir des liens avec l'organisation État islamique (EI).

Avancées mondiales dans le domaine des droits au logement, à la terre et aux biens

Parallèlement à l'importance accrue accordée aux solutions durables, au cours des 20 dernières années des développements significatifs ont vu le jour au niveau du cadre juridique international relatif aux droits, à la restitution et à l'indemnisation des logements, de la terre et des biens (droits LTB). La restitution des droits LTB entraîne trois résultats pratiques qui contribuent à ouvrir la voie vers des solutions

durables ; elle procure un moyen de recours juridique pour les victimes, elle constitue une aide au retour pour les PDI et elle contribue à prévenir de nouveaux cycles de déplacement.

C'est grâce à la réalisation que l'analyse de l'application pratique des Principes directeurs était devenue une nécessité que sont nés les Principes de Pinheiro sur la restitution des logements et des biens des réfugiés et personnes déplacées (2005) et le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les PDI du Comité permanent interorganisations (2010)³. Alors même que les Principes directeurs définissent les termes et les droits, ils n'abordent pas la complexité des aspects pratiques. Les Principes de Pinheiro, d'un autre côté, proposent des orientations pratiques sur la restitution de la propriété et des biens à leurs propriétaires d'avant le conflit, et défendent l'idée d'une indemnisation financière lorsque cela s'avère impossible. Le Cadre conceptuel du Comité permanent interorganisations analyse la restitution sous l'angle des solutions durables et reconnaît les liens étroits entre restitution et solutions durables, et avance que l'indemnisation devrait être étendue à toutes les personnes déplacées qui ont « perdu la propriété, le droit d'occupation ou tout autre droit d'accès à leur logement, terre et propriété ». Le document s'étend également sur l'importance des droits LTB, et de manière cruciale, fournit des indicateurs possibles de progrès vers des solutions durables. Un programme de restitution fondé sur le Cadre conceptuel aurait pour effet de contribuer à la réalisation de solutions durables et au développement d'une culture de l'état de droit, tout en encourageant le redressement économique et social à travers le respect et la protection des droits LTB.

Élaboration de cadres juridiques en Irak

Dans le cadre du droit formel irakien, le Code civil de 1951 et la Loi de 1971 sur l'enregistrement de la propriété immobilière définissent un cadre juridique sophistiqué de protection des droits à la propriété. La Commission en charge des demandes de dédommagement pour pertes de biens en Iraq, rebaptisée par la suite Commission de résolution des litiges portant sur des biens-fonds en Iraq a été instituée en 2004 lors de la chute du régime Baas. Les premières incarnations de la Commission se réfèrent explicitement aux commissions établies en Afrique du Sud, en Bosnie Herzégovine et au Kosovo, démontrant ainsi une acceptation de plus en plus généralisée des modèles de restitution de la propriété directement issus de l'application des Principes

directeurs. En 2009, le parlement irakien a adopté la Loi N° 20 pour l'Indemnisation des victimes des opérations militaires, des erreurs militaires et des actions terroristes. Cette loi représentait une étape déterminante dans la mesure où elle introduisait un système d'indemnisation à l'intention des personnes qui avaient subi des dommages corporels et des violations des droits à la propriété au cours d'opérations militaires et d'incidents terroristes en Irak. La portée de la loi a été élargie en 2015, suite à des attaques de l'EI, de manière à inclure également des catégories nouvelles et complexes de pertes et préjudices. C'est une loi qui est également applicable rétroactivement à des incidents qui ont eu lieu en 2003 ou après. Alors que des sous-comités dans tous les gouvernorats ont reçu pour mandat de recevoir toute sorte de demandes de dédommagement, le comité central à Bagdad est responsable des décisions finales concernant les dommages à la propriété et de tous les appels qui y sont associés.

Avec le retour de 3,9 millions sur les 5,8 millions d'Irakien déplacés entre 2014 et 2017, l'Irak peut apparaître comme un succès mitigé. Des efforts significatifs ont été réalisés par le gouvernement irakien pour faciliter les retours, comme par exemple le remplacement de milliers de documents légaux et la réouverture de bureaux gouvernementaux dans les lieux de déplacement et de retour. À l'inverse, un nombre non négligeable de retours des camps se sont avérés prématurés et forcés, entraînant de nouveaux déplacements, des retours dans les camps ou de nouveaux enjeux en matière de protection⁴. La possibilité ou non de considérer la majorité de ces retours comme soutenables ou durables dépendra de nombreux facteurs, notamment de la restitution des droits à la propriété.

Les mécanismes de restitution des logements, des terres et des biens, et ceux qui permettent l'obtention d'indemnisations pour compenser les pertes, ne sont néanmoins ni effectifs, ni opportuns. Les procédures prennent de nombreuses années, les comités ne fonctionnent pas à temps plein et il y a un énorme arriéré de cas en souffrance. Les autorités gouvernementales irakiennes ont été débordées par les demandes d'indemnisation et les demandeurs ne font pas confiance à la capacité du gouvernement de pouvoir les payer à plus ou moins brève échéance. Les griefs, tant historiques que récents, et la dépendance vis-à-vis des mécanismes de justice coutumière constituent des obstacles conséquents qui rendent d'autant plus difficile l'accès à la restitution et aux indemnisations.

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

Le respect des droits LTB reste limité en Irak et le gouvernement fait bien peu pour appliquer des normes de protection nationales ou internationales. Tous ces facteurs mettent en danger la viabilité des solutions durables en Irak, et menacent d'alimenter un cycle ininterrompu de violence et de déplacement.

L'application effective des Principes directeurs, des Principes de Pinheiro et du Cadre conceptuel de l'IASC en Irak dépend de la reconnaissance de la nature pluraliste de la société irakienne, de la diversité des droits LTB, ainsi que des enseignements tirés du passé irakien. L'intégration de tous les types de systèmes juridiques (droit coutumier, religieux et officiel), et l'inclusion des femmes et des groupes ethniques et religieux minoritaires ainsi qu'un soutien permanent et impartial des autorités gouvernementales à tous les niveaux sont des conditions centrales à la construction d'un système de restitution de la propriété inclusif, équitable et respecté en Irak et à son application réussie.

Sila Sonmez sila.sonmez@nrc.no

Responsable de projet, Programme d'Information, conseil et assistance juridique (ICAJ), Kirkuk, NRC Iraq

Shahaan Murray shahaan.murray@nrc.no

Spécialiste, Programme d'Information, conseil et assistance juridique (ICAJ), NRC Iraq

Martin Clutterbuck martin.clutterbuck@nrc.no

Conseiller régional pour le Moyen Orient, Programme d'Information, conseil et assistance juridique (ICAJ), NRC

Conseil norvégien pour les réfugiés www.nrc.no

1. OIM (2016) *Housing, Land and Property (HLP) Issues facing Returnees in Retaken Areas of Iraq: A Preliminary Assessment* p.13 bit.ly/IOM-HLP-Iraq-2016
2. NRC-IRC-DRC (2018) *The Long Road Home: Achieving durable solutions to displacement in Iraq: Lessons from Anbar* p.16 bit.ly/NRC-IRC-DRC-2018-Anbar
3. Principes de Pinheiro bit.ly/Pinheiro-Principles
4. IASC Framework www.unhcr.org/50f94cd49.pdf
4. Voir note 2, p.4

Les Principes directeurs et les acteurs armés non-étatiques

Carla Ruta, Héroïse Ruaudel et Pascal Bongard

Des millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays vivent dans des zones contrôlées par des acteurs armés non-étatiques. Il est indispensable de mener une action humanitaire directe auprès de ces acteurs de manière à les aider à améliorer leur compréhension et leur respect des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

Les acteurs armés non-étatiques (AANE) sont présents dans la plupart des pays où il existe un taux élevé de déplacement interne, et dans bien des cas, ils ont eux-mêmes obligé des personnes à se déplacer¹. Ils contrôlent des zones où vivent des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), parfois ils « administrent » des camps, et ils peuvent bloquer l'accès à l'aide humanitaire ou faciliter le déploiement de cette aide, tout comme ils peuvent directement fournir de l'assistance. Puisque les Principes directeurs ont été conçus pour être observés « sans discrimination » par « tous les groupes, autorités et personnes indépendamment de leur statut juridique » (Principe 2), ils indiquent la marche à suivre et rappellent les responsabilités qui incombent non seulement aux États, mais aussi aux AANE.

Depuis 2012, l'Appel de Genève (Geneva Call) a inclus l'interdiction du déplacement forcé dans les programmes qui visent à former les AANE aux principales obligations qui découlent du droit international humanitaire. Conscient de la complexité du cadre normatif, et faisant suite à une étude menée en 2013² et à une série de consultations réunissant un certain nombre d'organisations humanitaires et d'AANE en 2017, l'Appel de Genève a décidé d'approfondir son travail d'intervention concernant les normes relatives au déplacement.

Un module de formation visant à éveiller la conscience parmi les AANE quant à leurs responsabilités vis-à-vis des personnes déplacées – qui prend appui sur les Principes directeurs, sur la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et sur la Convention de



Appel de Genève

L'ONG Appel de Genève organise des séances de formation avec des acteurs armés non étatiques du NDC-Rénové en République démocratique du Congo sur leurs responsabilités à l'égard des personnes déplacées.

L'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) – a été initié et testé avec quatre AANE en Syrie, en République démocratique du Congo (RDC) et au Myanmar. Parmi ces quatre AANE, certains ont prétendument commis des actes illégaux de déplacement forcé, de retour forcé ou de prévention de retour, de détention de PDI dans des camps et d'autres abus, tels que le recrutement d'enfants déplacés. Bien qu'ils aient parfois nié avoir commis eux-mêmes des abus, tous les AANE ont répondu de manière favorable, et ont admis avoir des connaissances limitées, tout en exprimant un intérêt pour en apprendre davantage sur cette question. Un grand nombre d'AANE avec qui l'Appel de Genève a engagé un dialogue ont reconnu qu'ils avaient un rôle à jouer pour assurer la protection des personnes déplacées et pour garantir l'accès des PDI à des services élémentaires.

L'Appel de Genève a décidé d'inclure et de généraliser ses formations concernant le déplacement dans son travail d'engagement avec d'autres AANE. L'organisation va également cibler les parties civiles (des AANE) qui administrent et/ou contrôlent les camps. En outre, des outils permettant aux AANE de prendre un engagement en matière de protection des personnes déplacées (comme une déclaration unilatérale standardisée) seront développés, et l'Appel de Genève cherchera à collaborer avec des agences humanitaires spécialisées afin de soutenir son action sur le terrain. Avec les AANE déjà engagés sur ce sujet, un dialogue plus approfondi visera à obtenir de leur part des changements concrets de comportement afin de faire cesser les violations et de renforcer les pratiques positives.

Évaluer le respect des normes

Il est difficile d'évaluer à quel point un AANE respecte les normes internationales, tout

particulièrement les Principes directeurs, puisque cela dépend de nombreux facteurs, tels les motifs ou objectifs de l'AANE, et le type de rapports qu'il entretient avec la population civile. Alors que certains AANE sont connus pour avoir commis des infractions, d'autres ont pris des mesures pour protéger les personnes déplacées. Par exemple, aux Philippines, la section féminine du Front Moro islamique de libération a aidé à avertir les populations locales des attaques menées par le gouvernement et à évacuer les populations civiles. De plus, on sait que de nombreux AANE facilitent et/ou organisent l'assistance humanitaire pour les populations déplacées, c'est le cas au Myanmar où l'Organisation nationale de libération Pa-Oh apporte son soutien aux PDI sous forme d'assistance directe (principalement de la nourriture), en construisant deux nouvelles écoles et en payant des enseignants, et en facilitant l'accès aux acteurs humanitaires. Beaucoup d'AANE s'illustrent par de bonnes et de mauvaises pratiques. Certains AANE en Iraq, par exemple, ont à la fois facilité l'accès aux acteurs humanitaires, apporté un soutien direct aux populations déplacées et aidé leur retour en contribuant à la reconstruction de maisons, tout en donnant la priorité à certains PDI plutôt qu'à d'autres en fonction de critères ethniques et/ou religieux discriminatoires.

Un certain nombre d'AANE ont formulé des engagements en faveur de la protection des personnes déplacées³. Une analyse de ces engagements révèle trois tendances principales : en premier lieu, la majorité d'entre eux sont formulés dans le cadre d'accords de paix ou de cessez-le-feu conclus entre les AANE et les États ; en second lieu, ces engagements font référence à la fois aux PDI et aux réfugiés ; en troisième lieu, une grande partie des engagements concernent les questions du retour et de la réintégration. Rares sont les engagements analysés qui font référence à l'interdiction des déplacements forcés illégaux et à la protection des droits des personnes déplacées. La déclaration de 2008 du Mouvement pour la justice et l'égalité, et de l'Armée de libération du Soudan⁴, a fait figure d'exception puisque les deux acteurs s'engagent à ne pas obliger les populations civiles à se déplacer et à couper court à la militarisation des camps de PDI/ réfugiés. Divers facteurs pourraient encourager les AANE à respecter ces engagements. Par exemple, en protégeant les personnes déplacées lors de conflits armés les AANE peuvent s'attirer un soutien plus important de la part des populations civiles, tout en leur donnant plus de légitimité aux yeux de la communauté internationale. De plus, soutenir le processus de retour des personnes déplacées peut favoriser le processus de paix post-conflit.

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

Des défis à relever et des dilemmes

Premièrement, bien que les Principes directeurs synthétisent en un seul document des normes préexistantes qui résument la marche à suivre, une ambiguïté perdure sur la définition du terme « autorités », pour ce qui est de savoir à qui/quoi il s'applique, et « à qui » reviennent les obligations qui y sont associées. Il est assez évident que certaines obligations (comme l'interdiction des déplacements arbitraires, de commettre des violences sexuelles et de chercher à recruter) s'appliquent directement aux AANE, mais d'autres (comme s'assurer que les personnes déplacées – en particulier les enfants – reçoivent une éducation), sont moins claires. En sus, l'interdiction de déplacements arbitraires n'est pas absolue et il est difficile de définir ce qui constitue « d'impérieuses raisons militaires » pour justifier un ordre de déplacement (principe 6). De plus, même si l'on accepte que les AANE tombent sous la désignation « toutes autres autorités », une question persiste : quel doit être le niveau d'organisation, de moyens, de ressources et de contrôle du territoire d'un AANE pour qu'il puisse constituer une autorité à qui incombent non seulement des obligations négatives (ne pas forcer au déplacement, ne pas recruter, etc.), mais également des obligations positives (pourvoir des services) ?

Deuxièmement, s'il est difficile pour les experts en droit international public d'appréhender le cadre juridique et normatif international (droit des réfugiés, et lois et politiques relatives aux personnes déplacées, y compris les Principes directeurs), cela est encore plus vrai pour les AANE. Peu d'AANE sont au courant des Principes directeurs, ou des normes ou directives qu'ils devraient mettre en œuvre concernant l'interdiction du déplacement forcé ou de la protection des personnes déplacées. Par conséquent, certaines violations sont commises en raison d'un manque de connaissances, pas nécessairement toujours dans l'intention de nuire aux personnes déplacées.

Troisièmement, les possibilités de mise en œuvre des Principes directeurs dépendent des capacités, des ressources et du contrôle du territoire par les AANE. Certains ont des capacités en ressources humaines plus importantes (telles que des sections/administrations civiles) ou des ressources matérielles plus importantes. Les attentes sont donc proportionnellement plus élevées vis-à-vis de ce type d'acteurs, auxquels on peut demander qu'ils apportent une assistance directe aux personnes déplacées et fournissent des soins de santé primaire et une éducation. Pour les AANE qui ont des moyens plus limités, l'engagement visera donc plutôt à faciliter

l'accès humanitaire et à éviter les déplacements forcés. Définir en pratique dans quelle mesure les différentes acteurs peuvent et devraient être tenus de mettre en œuvre les Principes directeurs est un exercice complexe et périlleux.

Quatrièmement, l'engagement humanitaire avec les AANE ne devrait pas avoir pour but de favoriser la création de services parallèles, ni la duplication ou le remplacement des services fournis par l'État, car cela pourrait affaiblir encore davantage les institutions publiques déjà touchées par le conflit ou la crise. D'autre part, lorsque les services de l'État ou ceux d'autres acteurs font défaut, ou qu'ils sont très peu représentés, l'offre de services élémentaires par les AANE peut s'avérer être l'unique option réaliste.

Pour finir, certains AANE ayant un ordre du jour ethnique ou religieux très fort commettent des actes de déplacement forcé, non pas pour des raisons militaires à court ou moyen terme, mais parce qu'il s'agit de l'un des objectifs clés de leur organisation, comme c'est le cas pour certains AANE en RDC dont l'objectif déclaré est de permettre à des groupes ethniques de dominer une zone et/ou d'en expulser un autre groupe ethnique. Dans de tels cas, l'évolution des politiques et des pratiques en matière de prévention des déplacements forcés constitue sans aucun doute un défi considérable.

Malgré ces défis, un engagement direct auprès de ces acteurs est essentiel pour que des changements concrets puissent être réalisés. Il est essentiel de renforcer non seulement les connaissances requises relatives aux principes directeurs, mais également la volonté politique et la responsabilité des AANE de remplir leurs obligations envers les personnes déplacées.

Carla Ruta CRuta@genevacall.org

Conseillère légale thématique

Héloïse Ruauzel heloise.ruauzel@gmail.com

Analyste des politiques humanitaires et consultante en recherche

Pascal Bongard PBongard@genevacall.org

Chef de l'unité politique et juridique

Geneva Call <https://genevacall.org/>

1. Voir la *Revue Migrations Forcées* numéro 37 « Acteurs armés non-étatiques et déplacement » www.fmreview.org/fr/non-etatiques
2. L'Appel de Genève (2013) *Armed Non-State Actors and Displacement in Armed Conflict* bit.ly/Geneva-Call-ANSAs-2013
3. www.theirwords.org
4. Cette déclaration a été faite dans le cadre du dialogue humanitaire Genève/Darfour, organisé par le Centre pour le dialogue humanitaire de Genève. bit.ly/Geneva-Darfur-Hum-Dialogue-2008

Répondre au déplacement interne en Éthiopie

Behigu Habte et Yun Jin Kweon

Parmi plusieurs nouvelles initiatives visant à répondre aux besoins à court et à long terme des PDI en Éthiopie, le Groupe de travail sur les solutions durables parvient à réaliser certains progrès malgré la difficulté du contexte.

On dénombre actuellement plus de 2,8 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) en Éthiopie, alors qu'on estimait leur nombre à seulement 291 000 en juillet 2012¹. La sécheresse, les inondations, les tensions ethniques/claniques et les conflits liés aux ressources et aux frontières sont les principales causes de déplacement interne, les conflits représentant 70 % des cas de déplacement. C'est dans l'État régional Somali de l'Éthiopie, qui partage une frontière avec la Somalie au nord, à l'est et au sud, que l'on dénombre le plus grand nombre de PDI en Éthiopie, ces dernières représentant près d'un habitant sur six de la région.

En 2014, reconnaissant que le nombre de PDI ne cessait de croître, le gouvernement de l'État régional Somali a sollicité l'assistance technique de la communauté internationale, avec laquelle il a établi un groupe de travail multipartite pour les solutions durables. Coprésidé par le Bureau de prévention et de préparation aux catastrophes de l'État régional Somali et par l'agence des Nations Unies pour les migrations (OIM), ce groupe de travail a réalisé quelques progrès (dans un environnement politique difficile) pour répondre aux besoins humanitaires et de développement des PDI.

Limitations des politiques nationales

À ce jour, les réponses apportées au déplacement interne en Éthiopie se sont principalement articulées autour de mesures humanitaires vitales. Bien que les réponses humanitaires jouent un rôle indispensable pour apporter un filet de sécurité aux personnes qui en ont désespérément besoin, il est tout aussi crucial de garantir une transition harmonieuse vers l'assistance axée sur le développement. Cependant, l'absence d'un cadre spécifique concret permettant de guider les réponses apportées au déplacement interne en Éthiopie a entravé cette transition. À l'heure actuelle, sa politique la plus pertinente, qui date de 2013, se rapporte à la gestion des risques de catastrophe (GRC) avec un programme stratégique et un cadre d'investissement connexes. Les objectifs de GRC consistent à réduire les risques liés aux catastrophes et à protéger les personnes exposées à de telles circonstances,

mais ils ne répondent pas spécifiquement aux besoins d'urgence des PDI, ni à leurs besoins d'assistance au développement. Notamment, bien que le gouvernement d'Éthiopie soit signataire de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées de l'intérieur en Afrique (Convention de Kampala), elle ne l'a pas encore ratifié et préfère affirmer que ses cadres juridiques et politiques nationaux fournissent des directives suffisantes pour répondre au déplacement interne.

Comme les catastrophes naturelles et les désastres anthropiques forment un schéma récurrent en Éthiopie, les bailleurs ont tendance à reporter rapidement leur attention d'une crise à une autre. De plus, la tendance du gouvernement à attribuer toutes les crises à des catastrophes naturelles, une approche qui est moins susceptible d'endommager la réputation du pays en matière de progrès développementaux, n'a aucunement contribué à créer une dynamique de réforme. En conséquence, les vulnérabilités, les pertes et les expériences traumatisantes spécifiques des PDI sont rapidement oubliées, de même que les problèmes systémiques et structurels et les impacts à plus long terme sur les communautés d'accueil et les environnements.

Toutefois, quelques avancées positives ont été réalisées. Incitée, du moins en partie, par l'ampleur des déplacements attribués à des catastrophes récurrentes et par l'engagement d'un plus vaste éventail d'acteurs humanitaires et du développement, l'Éthiopie a introduit de nouveaux mécanismes institutionnels pour contribuer à répondre aux besoins immédiats et à plus long terme des PDI en matière d'assistance humanitaire et au développement. Parmi ces initiatives, on peut citer le Groupe consultatif pour les PDI, composé du coordinateur résident/humanitaire de l'ONU, du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, de l'OIM, de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), du Comité international de la Croix-Rouge et du Conseil danois pour les réfugiés) et un Comité directeur national (sous la direction du premier ministre adjoint) pour soutenir plus d'un million de personnes déplacées suite au conflit frontalier

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

entre les États régionaux de Somali et d'Oromia. De plus, le gouvernement éthiopien met en œuvre, avec l'appui de la communauté internationale, l'approche de la Nouvelle façon de travailler (« New Way of Working ») issue du Sommet humanitaire mondial. Celle-ci se définit comme une approche « travaillant sur plusieurs années, basée sur l'avantage comparatif d'un vaste éventail d'acteurs, y compris d'acteurs extérieurs au système de l'ONU, vers des résultats collectifs »².

Une nouvelle approche régionale

En octobre 2017, l'État régional éthiopien de Somali a élaboré et approuvé une stratégie régionale en faveur de solutions durables, la première de ce type dans cet État, mais aussi en Éthiopie³. Cette stratégie adopte la définition de PDI telle que proposée par les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, tout en reconnaissant les défis spécifiques de l'adoption d'une telle définition dans le contexte éthiopien, en particulier en ce qui concerne les populations pastorales.

Lancée par le Groupe de travail sur les solutions durables (GTSD), cette stratégie est alignée sur les principes et les cadres internationaux, y compris les Principes directeurs, le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les PDI du Comité permanent interorganisations et la Convention de Kampala, ainsi que les instruments nationaux compétents. Bien que sa portée soit uniquement régionale, il s'agit du premier cadre développé et approuvé en Éthiopie qui cible spécifiquement le déplacement interne. Il a éveillé l'intérêt d'autres régions éthiopiennes (dont Afar, Gambella et Oromia) à épouser une approche globale de la réponse au déplacement interne, ce qui a attiré à son tour l'attention des responsables au niveau national. La première consultation nationale réalisée en Éthiopie, fin 2017, a permis de faire les premiers pas vers l'élaboration d'une politique nationale relative aux PDI tandis que, pour la première fois, le processus national de planification humanitaire a pris en compte les besoins de relèvement des PDI.

En dépit des quelques progrès réalisés, il reste toujours des tâches urgentes à accomplir. L'une des difficultés est de convaincre tous les acteurs de participer à la mise en œuvre de la stratégie, dans la mesure où elle nécessite les efforts concertés de l'ensemble des parties prenantes et l'implication de l'ensemble des secteurs, sous l'égide du gouvernement. Qui plus est, il faudra prêter une plus grande attention à la réalité des exécutants régionaux,

avec leurs ressources limitées et leurs capacités techniques insuffisantes. Pour résoudre cette première difficulté, il faudra peut-être que les organisations participant au GTSD développent une stratégie collective. À propos de la deuxième difficulté liée aux capacités, l'OIM a procédé au renforcement des capacités relatives aux solutions durables (par exemple, par des séances de formation de deux jours auxquelles un total de 73 fonctionnaires régionaux travaillant dans le secteur de la justice, de la microfinance, de la santé, etc. ont participé fin 2017) à Gambella, dans l'État régional de Somali et à Afar, sur des sujets tels que le relèvement rapide et les divers cadres internationaux, africains et éthiopiens relatifs au déplacement interne.

Plus fondamentalement, on observe toutefois un manque d'analyses longitudinales, multidimensionnelles et transversales pour éclairer l'élaboration des politiques. C'est pourquoi les fonctions du système existant de gestion des informations relatives au déplacement interne, tel que la matrice de suivi du déplacement (DTM) de l'OIM, devraient être élargies pour ne plus se limiter à la collecte de données visant à guider la planification et la coordination des réponses humanitaires à court terme, mais aussi pour produire (par le monde universitaire et/ou plusieurs agences en collaboration) un ensemble de données probantes pouvant favoriser les futures décisions politiques et les progrès pour parvenir à des solutions.

Il y a quelques années, les données relatives aux PDI étaient généralement inexistantes (reflétant les sensibilités des gouvernements à ce sujet). La collecte de données et la cartographie du déplacement systématiques par l'OIM a commencé au niveau administratif le plus bas mais, au fur et à mesure qu'un nombre croissant d'acteurs souhaitaient utiliser ces données pour éclairer leur planification, le système de gestion des informations a été progressivement élargi pour couvrir l'ensemble du pays. Aujourd'hui, tous les chefs de cluster en Éthiopie se reposent sur la matrice pour leur planification sectorielle, un outil qui a obtenu l'aval des autorités fédérales en 2017.

Il est aussi primordial d'ouvrir un dialogue stratégique pour désensibiliser et dépolitiser les discussions et les processus qui entourent le déplacement interne. Il est significatif que l'évolution favorable de l'engagement au niveau national vis à vis du déplacement interne en général, et des solutions durables en particulier, soit issue de travaux réalisés au niveau régional dans des États régionaux tels que le Somali et

Gambella, où des déplacements à la fois massifs et récurrents avaient eu lieu. La participation des autorités régionales à la fourniture de l'assistance et aux discussions sur les besoins des PDI ont progressivement ouvert la voie à la participation du gouvernement fédéral lui-même, initialement dans le cadre de la réponse humanitaire au déplacement interne et, aujourd'hui, dans la quête de solutions durables.

Behigu Habte *bhabte@iom.int*

Responsable de programmes d'urgence et d'après-crise

Yun Jin Kweon *ykweon@iom.int*

Responsable de la consolidation de la paix

Agence des Nations Unies pour les migrations (OIM)
www.iom.int

1. Selon la Matrice de suivi du déplacement (DTM) de l'OIM. Cette augmentation du nombre de PDI est due en partie à l'amélioration des méthodologies de collecte de données, à une couverture plus complète et à un plus vaste éventail d'acteurs ayant accès aux PDI dans des zones précédemment difficiles à atteindre. Il convient toutefois de noter que les statistiques relatives aux PDI demeurent contestées en Éthiopie. <https://displacement.iom.int/node/3929>; <https://displacement.iom.int/node/4012>

2. www.agendaforhumanity.org/initiatives/5358

3. bit.ly/SRS-durable-solutions-strategy

Les Principes directeurs devant les cours internationales des droits de l'homme

Deborah Casalin

Les Principes directeurs ont le potentiel d'étayer et de compléter le droit international relatif aux droits de l'homme en matière de déplacement interne mais ils ont rarement fait l'objet d'une véritable considération de la part des cours et des commissions chargées des droits de l'homme à l'échelle internationale et régionale.

Globalement, les Principes directeurs renforcent le droit général relatif aux droits de l'homme en servant, en quelque sorte, de déclaration des droits pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), et en soulignant les responsabilités des États et des autres acteurs. Ainsi, ils réaffirment essentiellement les principes des droits de l'homme qui sont déjà généralement appliqués par les organes internationaux de défense des droits humains. Toutefois, les Principes directeurs viennent compléter de façon significative le droit international relatif aux droits de l'homme dans au moins deux domaines : la reconnaissance explicite du droit à ne pas être déplacé et le droit à la restitution de la propriété.

Le Principe directeur no6, qui prévoit que chaque être humain « a le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire de son foyer ou de son lieu de résidence habituel », était particulièrement novateur en reconnaissant le droit à ne pas être déplacé. C'était la première fois qu'un tel droit était exprimé dans un instrument international, un droit qui, depuis, a uniquement atteint un statut juridique contraignant en Afrique. À cette exception près, le droit relatif aux droits de l'homme ne fait référence au déplacement que de manière indirecte, et c'est pourquoi la reconnaissance expresse de ce droit a été importante pour définir le déplacement interne en tant que question de droits humains,

ce qui a envoyé un message sans ambiguïté aux responsables et jeté des bases solides pour les revendications des détenteurs de ces droits.¹

L'impact d'un tel cadrage est perceptible dans les affaires traitées par les organes interaméricains chargés de la défense des droits de l'homme, où les Principes directeurs ont été utilisés de manière spécifique et continue pour affirmer que le déplacement interne entre dans le champ d'application du droit à la liberté de mouvement et de résidence, une approche qui a également été suivie par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Par conséquent, le déplacement interne peut être envisagé comme une violation de ces droits, et les débiteurs d'obligation ont alors la responsabilité de démontrer que le déplacement, ou leur incapacité à l'empêcher, est légalement justifiée. Une telle approche laisse sans aucun doute une marge de manœuvre pour renforcer la protection juridique dans les cas de déplacement interne. C'est non seulement le cas dans les contextes régionaux hors Amériques, mais c'est également le cas pour les causes du déplacement qui, à ce jour, ont été très peu abordées par l'ensemble des mécanismes des droits de l'homme, par exemple les déplacements provoqués par des catastrophes naturelles ou la dégradation environnementale.

Les Principes directeurs ont apporté une autre contribution importante en affirmant le

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

droit des PDI à recouvrer leur propriété perdue suite à un déplacement ou, lorsque cela n'est pas possible, à être indemnisés. Avant l'adoption des Principes, ce droit n'était pas clairement reconnu². Le Principe directeur no29 décrit concrètement les devoirs qu'implique le droit à un recours dans les contextes de déplacement, à savoir, le devoir de l'État à porter assistance aux personnes déplacées pour obtenir la restitution de leur propriété ou une indemnisation, en confirmant également que priorité doit être donnée à la restitution lorsque cela est possible. Pourtant, malgré le potentiel des Principes à définir, tout au moins, des normes minimales en matière d'indemnisation, les tribunaux spécialisés dans les droits de l'homme se sont souvent montrés réticents à s'attaquer trop directement à la question de la restitution dans les contextes de déplacement au niveau international et n'ont pas utilisé les Principes pour faire avancer cette question.

La Cour interaméricaine des droits de l'homme a également utilisé les Principes directeurs pour renforcer les protections spécifiques des peuples autochtones contre le déplacement, mais aussi sur les questions touchant au regroupement familial, au retour, à la réintégration et à la participation³.

Un rôle plus important dans les instances internationales de défense des droits de l'homme

Sur un total de 51 cas de déplacements internes massifs examinés, 47 ont été jugés par des organes internationaux de défense des droits de l'homme depuis le lancement des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays en 1998. Parmi celles-ci, seules 11 font référence de manière explicite aux Principes⁴ eux-mêmes. Ces références ont été faites par la Cour interaméricaine des droits de l'homme (huit affaires), la Cour européenne des droits de l'homme (deux affaires) et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (une affaire).

Les mandats des cours régionales des droits de l'homme africaine, interaméricaine et européenne semblent permettre d'utiliser les Principes directeurs comme une source d'interprétation, et c'est donc des requérants et de leurs représentants, ainsi que des juges que pourrait venir l'initiative d'explorer plus avant leur potentiel. Même dans les contextes où le mandat d'un mécanisme, ou la jurisprudence, n'indique pas explicitement une ouverture aux autres sources juridiques, de tels textes sont souvent utilisés de facto pour l'interprétation,

et un examen du recours à de semblables textes de loi non contraignants dans des domaines apparentés pourrait donc également mettre en lumière des opportunités. Par exemple, alors que les organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme n'ont pas utilisé les Principes directeurs dans leurs décisions sur des affaires individuelles, la plupart d'entre eux ont recommandé de respecter ces Principes dans leurs observations finales générales sur la situation des droits humains dans un pays particulier⁵. Cette pratique pourrait servir de base pour leur utilisation ultérieure dans des décisions individuelles.

Des questions demeurent quant à l'avenir des Principes directeurs dans le domaine des droits de l'homme. Pourquoi sont-ils si peu invoqués par les organes internationaux et régionaux chargés de la défense de ces droits ? Est-ce la conséquence de la limitation des mandats, d'une impression de manque de pertinence, d'une réticence générale à prendre en compte la loi non contraignante ou d'autres facteurs encore ? Aux yeux des juges, des plaignants, des représentants juridiques et, plus généralement, des communautés touchées, serait-il souhaitable ou pertinent que les instances de défense des droits de l'homme fassent plus souvent explicitement référence aux Principes directeurs⁶ ? Si oui, comment y parvenir, et à quelle fin ? En fin de compte, la capacité des Principes directeurs à permettre aux PDI d'obtenir des résultats concrets, y compris devant les cours internationales des droits de l'homme, sera une épreuve majeure pour confirmer s'ils peuvent véritablement tenir leurs promesses.

Deborah Casalin Deborah.Casalin@uantwerpen.be
Chercheuse en doctorat à la Faculté de Droit de l'Université d'Anvers www.uantwerpen.be/en/research-groups/law-and-development/

1. Voir Morel M, Stavropoulou M et Durieux J-F (2012) « Histoire et statut du droit de ne pas être déplacé » *Revue Migrations Forcées*, numéro 41 www.fmreview.org/fr/prevenir/morel-et-al
2. Williams R C (2008) « Le Principe directeur 29 et le droit à la restitution » *Revue Migrations Forcées*, numéro spécial PDI0 www.fmreview.org/GuidingPrinciples10/williams
3. Voir par exemple : Cour interaméricaine des droits de l'homme *Affaire des massacres du Rio Negro vs. Guatemala* (2012) para. 173 et 176 bit.ly/IACHR-RioNegro-2012
4. Cet article se base sur un examen de 51 affaires admissibles liées à des déplacements internes massifs, entrepris dans le cadre de l'actuelle recherche doctorale de l'auteur.
5. Voir par exemple le Comité des droits de l'enfant « Observations finales concernant les quatrième et cinquième rapports périodiques de la Colombie » CRC/C/COL/CO/4-5, 6 mars 2015, para. G(d) www.refworld.org/docid/566e765c.html
6. Voir Desmet E (2014) « Analysing users' trajectories in human rights: a conceptual exploration and research agenda » *Human Rights & International Legal Discourse* Vol. 8 (2): 121-141.

Une approche du déplacement empruntée à la gestion des catastrophes : les PDI aux Philippines

Reinna Bermudez, Francis Tom Temprosa et Odessa Gonzalez Benson

En l'absence d'une politique nationale relative au déplacement interne, les Philippines ont utilisé un cadre de gestion destiné aux catastrophes pour répondre au déplacement causé par un conflit lié au terrorisme dans la ville de Marawi. Une telle réponse souffre toutefois de l'absence d'un fondement en droit.

Un affrontement armé d'une durée de cinq mois entre les forces armées de l'État et le groupe Maute d'inspiration État islamique (EI) qui a débuté en mai 2017, a déplacé environ 360 000 personnes hors de la ville de Marawi à Mindanao dans le sud des Philippines. Ces personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) ont principalement cherché refuge dans des centres d'évacuation dans les régions voisines et auprès de parents en dehors de Marawi. Selon les rapports de l'ONU datant d'août 2018, plus de 320 000 PDI sont retournées dans les zones déclarées sûres par les militaires, mais les efforts de reconstruction battent encore leur plein et 69 412 personnes déplacées se trouvent toujours en attente dans une situation incertaine¹.

Aux Philippines, il n'existe pas de législation spécifique concernant la situation des PDI. Au lieu de cela, les directives juridiques qui encadrent la réponse de l'État dans les cas de déplacement

sont fondées sur la Loi philippine de 2010 relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe (LPRGRC)². Cette Loi a pour objet de reconfigurer les rôles traditionnels des agences gouvernementales nationales et locales en leur assignant des responsabilités supplémentaires en matière d'intervention en situation de catastrophe. La LPRGRC a été saluée comme un jalon important lorsqu'elle a été adoptée mais les limites de ce cadre juridique apparaissent maintenant évidentes. Elle traite principalement des structures, plutôt que des droits et des normes, des acteurs de la réponse plutôt que des personnes déplacées, ce qui ne se traduit pas en une intervention systématique et efficace ; les efforts de relèvement continuent d'être menés ponctuellement suite aux catastrophes. En outre, la loi ne contient aucun discours sur les droits, exception faite de certaines déclarations non contraignantes. L'absence d'un fondement

reposant clairement sur les droits humains et sur lequel s'appuient les cadres juridique et institutionnel de l'intervention qui en découle, a un impact sur ses processus de planification et de mise en œuvre.

Le recours par le gouvernement à certains fonds de catastrophe est soumis à de longs processus d'approvisionnement et de décaissement qui retardent la mise à disposition de la réponse. La LPRGRC a également servi d'orientation pour la création de fonds d'affectation spéciaux destinés aux réponses urgentes dans lesquels les gouvernements locaux doivent transférer leurs surplus non dépensés au cours des années antérieures,



HCR/Alees Ongcal

Ce centre d'évacuation dans la ville d'Iligan aux Philippines, héberge 56 familles déplacées par le conflit à Marawi.

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

toutefois certains gouvernements locaux ne le font pas, ce qui a pour effet d'affaiblir encore davantage les capacités locales de réponse³.

Les réglementations associées à la LPRGRC interdisent aux PDI de vendre des articles de première nécessité pour obtenir des espèces, même si ces articles sont de mauvaise qualité et manquent de variété. Le suivi et le contrôle effectué par la Commission des droits de l'homme (CDH) des Philippines montrent que les autres besoins, en dehors des articles de première nécessité, n'ont pas été couverts. De plus, des personnes déplacées ont indiqué que certains prestataires de service les ont menacés de les « mettre sur la liste noire » des distributions d'assistance si elles revendaient les articles reçus, ce qui est contraire aux normes minimales de Sphere qui spécifient que les PDI devraient avoir la possibilité de vendre les articles qu'elles reçoivent afin d'obtenir des produits de première nécessité et des espèces⁴.

Certaines communautés déplacées n'ont pas eu accès à des opportunités de moyens d'existence ou de génération de revenus, ce qui a entravé leurs capacités de relèvement suite à la crise. D'autres sites d'évacuation ne disposaient pas d'installation d'urgence pour les soins médicaux. Les femmes et les filles parmi les PDI se sont également trouvées dans des situations de vulnérabilité accrue – en particulier en ce qui concerne le harcèlement sexuel et la traite des personnes du fait d'un manque de dispositions adaptées aux besoins sexospécifiques dans les zones d'évacuation (par exemple, l'absence, dans ces zones, de cloisons entre les latrines utilisées par les hommes et celles des femmes, qui dans certains cas se trouvaient adjacentes les unes aux autres). Les mouvements des personnes déplacées étaient limités et elles avaient fréquemment besoin de présenter leurs documents d'identité aux autorités, alors même qu'ils avaient été perdus ou détruits pendant leur fuite.

Malgré les structures rigides spécifiées dans la LPRGRC, la confusion n'a pas permis de déterminer quelles étaient les autorités gouvernementales supposées diriger les efforts de coordination ce qui a compliqué les mécanismes de coordination des camps. En outre, les gouvernements locaux chargés d'accueillir les PDI ne disposaient pas non plus des ressources adéquates pour couvrir leurs besoins⁵.

La Task Force Bangon Marawi nationale est intervenue pour agir comme organisme inter-agence et multi-niveau, et superviser la mise en œuvre de la réponse, même si elle aussi s'est trouvée confrontée à des difficultés. Cette task

force ou groupe de travail est une émanation du Programme complet de réhabilitation et de redressement de Bangon Marawi (BMCRRP), la principale stratégie qui oriente les efforts visant à résoudre le problème du déplacement interne issu du conflit de Marawi (mais qui n'a toujours pas été pleinement mise en œuvre). Ce groupe de travail institué par le Président Duterte en juillet 2017 a fonctionné comme une réponse ad hoc spécifique pour la crise de Marawi, plutôt que comme un organe conforme à la LPRGRC.

Le Programme complet de réhabilitation et de redressement a fondé sa programmation sur des évaluations de besoins réalisées suite au conflit et sur des consultations avec des porte-paroles communautaires – les PDI elles-mêmes, leurs représentants et d'autres parties prenantes communautaires – ainsi que sur les plans du gouvernement local et des autres parties prenantes. Prendre en compte l'avis des PDI et des parties prenantes communautaires est une manière de reconnaître l'importance de leurs opinions afin de garantir le succès de la planification et de la mise en œuvre de l'intervention. Néanmoins, le processus de prise de décision reste vertical : ces parties prenantes n'ont pas fait partie de la structure institutionnelle mobilisée pour planifier et opérer le groupe de travail.

Dès le départ, l'intervention en réponse à la crise de Marawi a été militarisée, ou a compté pour le moins avec une forte présence militaire. Le Département de la défense nationale qui dirige à la fois la Task Force et l'exécution du Programme complet de réhabilitation et de redressement à travers le Conseil national pour la réduction et la gestion des risques de catastrophe, est en charge de la réhabilitation des PDI et de la coordination des efforts de redressement à Marawi.

Privées de droits spécifiques, les PDI trouvent difficile de revendiquer ce qui leur est dû au gouvernement, d'exiger des actions concrètes ou d'engager un dialogue sur les normes et la qualité des réponses apportées au déplacement. Dans ce cas précis, des processus plus participatifs, ainsi qu'un plus grand nombre d'engagements relatifs aux droits humains au niveau institutionnel pourraient améliorer substantiellement les interventions apportées en réponse au déplacement interne. Une approche incorporant les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays pourrait potentiellement faciliter une réponse d'urgence et un programme de réhabilitation à la fois efficaces et conformes aux engagements en matière de droits humains. Des

projets de lois relatifs au déplacement interne ont été préparés, lesquels incluent notamment des dispositions – conformes aux Principes directeur – qui permettraient de garantir l'accès des PDI aux biens et services et la poursuite en justice des responsables du déplacement arbitraire. Ces projets de loi, toutefois, languissent dans les tiroirs du Congrès des Philippines depuis près d'une décennie. Davantage d'attention et une implication plus soutenue de la part des agences nationales pour la protection des droits humains et d'autres acteurs, à la fois locaux et internationaux, sont nécessaires pour faire en sorte que de telles lois soient promulguées.

Reinna Bermudez reinna.chr@gmail.com

Responsable en charge, Centre de Crises, Conflit, et Protection humanitaire de la Commission des droits de l'homme (CDH) des Philippines <http://chr.gov.ph/>

Francis Tom Temprosa temprosa@umich.edu

Doctorant en Science du droit, Boursier du

programme Grotius Michigan, Faculté de droit de l'Université du Michigan www.law.umich.edu/prospectivestudents/graduate/degreeprograms/sjd/Pages/francis-tom-temprosa.aspx

Odessa Gonzalez Benson odessagb@umich.edu

Professeure assistante, Faculté d'action sociale et École pour les études urbaines de Détroit, Université du Michigan <https://ssw.umich.edu/faculty/profiles/tenure-track/odessagb>

1. bit.ly/Philippines-bulletin-August2018
2. www.officialgazette.gov.ph/2010/05/27/republic-act-no-10121/
3. Commission relative au Rapport d'audit sur le fonds destiné à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe (RGRC) (2016).
4. Normes minimales du Projet Sphere relatives à l'approvisionnement en eau, l'assainissement et la promotion de l'hygiène, Note explicative 4, p.95. bit.ly/Sphere-Minimum-Standards-WASH
5. La CDH a entrepris des activités de suivi et de contrôle dans les zones touchées par la crise de Marawi qui ont été menées conjointement avec les bureaux régionaux de la Commission et avec la Commission régionale des droits de l'homme du gouvernement régional qui couvre le Marawi.

Réinstallation planifiée en Asie et dans le Pacifique

Jessie Connell et Sabira Coelho

On observe actuellement des évolutions politiques prometteuses en Asie et dans le Pacifique pour répondre aux déplacements liés au climat et aux catastrophes naturelles. Cependant, les structures de gouvernance plus avancées, nécessaires pour garantir les protections, ne sont pas encore en place, en particulier pour les réinstallations planifiées. Il faut accorder une plus grande importance à l'assistance aux gouvernements afin de leur permettre d'établir des structures interministérielles bien équipées et capables de gérer les questions transversales complexes qui accompagnent la réinstallation planifiée.

Les processus environnementaux, y compris le changement climatique et les catastrophes, se conjuguent à d'autres pressions pour accroître les risques de déplacement parmi les communautés vulnérables d'Asie et du Pacifique. Ces déplacements ont lieu suite à de fréquentes catastrophes à déclenchement rapide (telles que les cyclones, les inondations et les risques non-climatiques) et de processus à déclenchement lent (tels que la montée du niveau des mers). Bien que la réinstallation soit considérée comme une option de dernier recours, des migrations communautaires spontanées et des réinstallations « planifiées » soutenues par les autorités ont déjà lieu tant en milieu rural qu'en milieu urbain, les populations concernées recherchant des terres plus sûres et plus productives, et de nouveaux moyens d'existence.

La réinstallation est un processus complexe qui s'articule autour de questions interconnectées d'ordre politique, environnemental, juridique

et social, et qui implique notamment des négociations difficiles entre les autorités, les personnes déplacées et les communautés d'accueil à propos des terres, du logement et de la propriété. Elle implique également la mise en place de protections pour réduire autant que possible les impacts souvent néfastes de la réinstallation¹.

Par le passé, les programmes de réinstallation dirigés par les autorités n'ont pas consulté les communautés comme il l'aurait fallu (notamment en ce qui concerne le dialogue avec les femmes et les groupes marginalisés) et se caractérisaient souvent par des mécanismes limités de résolution des griefs, une sélection inadéquate des sites et un soutien minimal au relèvement. Les communautés souhaitant se réinstaller reçoivent souvent des conseils limités de la part des autorités nationales et locales à propos de la procédure à suivre, de l'accès aux services dans les nouveaux emplacements et de la

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

négociation des nouvelles modalités foncières. En conséquence, une multitude de défis apparaissent dans ces nouveaux emplacements, notamment la difficulté à rétablir des moyens d'existence, les problèmes pour accéder aux services de base, les conflits avec les communautés d'accueil et la perturbation de l'éducation et des soins de santé. Enfin, la perte du lien à la terre, à l'identité culturelle et aux connaissances autochtones est également une réalité pour les personnes qui s'éloignent de leurs terres ancestrales.

Des politiques apparaissent en réponse

Pour que la réinstallation puisse véritablement être une solution durable et viable, les gouvernements des Îles Pacifiques élaborent actuellement des instruments de politique pour répondre aux défis qu'elle engendre. Fidji finalise actuellement ses Lignes directrices nationales en matière de réinstallation, qui visent à aider les communautés touchées par des processus à déclenchement soudain et lent, sous l'égide de la Division du Changement climatique du ministère des Affaires étrangères. Au Vanuatu, le ministère de l'Adaptation au changement climatique a préparé une Politique nationale relative au changement climatique et aux déplacements provoqués par les catastrophes, dont certaines sections répondent aux défis liés à la mise en œuvre des réinstallations planifiées.

Plusieurs réponses aux défis liés à la migration et au déplacement dans le contexte du changement climatique et des catastrophes apparaissent également en Asie. Au Népal, le ministère de la Population et de l'Environnement a coordonné un processus consultatif en vue de finaliser une Stratégie relative au changement climatique et à la migration, qui inclut une intervention stratégique sur la réinstallation « digne ». Aux Maldives, la réinstallation de populations a été organisée dans le cadre du projet Safe Islands, suite au tsunami de 2004, sans toutefois que le pays s'engage à élaborer un cadre politique explicite. Enfin, au Vietnam, des communautés ont été réinstallées loin des zones résidentielles dangereuses du delta du Mékong dans le cadre du programme Living with Floods.

Établir des structures institutionnelles

Alors que l'on constate certaines évolutions positives, de nombreuses initiatives sont toutefois loin d'établir les protections requises pour s'assurer que la réinstallation planifiée n'ait pas un impact négatif sur les communautés touchées. L'un des défis immédiats à relever concerne l'élaboration de structures de

coordination interministérielles adaptées pouvant répondre aux questions complexes soulevées par le déplacement induit par le climat et les catastrophes, et relatives aux terres, aux moyens d'existence, au logement, à l'infrastructure, à l'eau, à l'assainissement, au transport, à la culture, à la santé et à l'éducation.

La réinstallation planifiée a besoin du leadership d'une institution désignée avec une participation active de nombreux ministères afin de coordonner une planification multisectorielle. Toutefois, l'identification de l'entité gouvernementale devant en assumer la responsabilité constitue l'un des principaux obstacles empêchant d'aller au-delà de la simple création d'ébauches de politiques en vue de mettre en œuvre de véritables initiatives en matière de protection. Ce manque d'approche intégrée peut également déboucher sur la mise en place de processus politiques parallèles. C'est le cas au Bangladesh, où le ministère de la Gestion des catastrophes et des Secours a produit une Stratégie nationale pour la gestion des déplacements internes provoqués par les catastrophes et le climat tandis que le ministère de l'Environnement et des Forêts a soutenu l'élaboration d'un Plan d'action modèle pour la gestion des migrations provoquées par le changement climatique et la dégradation environnementale.

Les politiques relatives à la réinstallation planifiée devraient être mises en œuvre par l'entremise d'organes interministériels et de mécanismes de coordination pour s'assurer que leur expertise est mise à profit et associée à la planification du développement à plus long terme, comme le préconisent les lignes directrices et les outils élaborés pour les gouvernements². En principe, cette mise en œuvre devrait se faire par le biais des mécanismes institutionnels existants, bien que l'établissement d'un groupe de travail interministériel spécialisé puisse s'avérer nécessaire.

Ce sont généralement les ministères de l'Environnement et du Changement climatique et/ou les bureaux nationaux de gestion des urgences et des catastrophes qui mènent les discussions dans ce domaine politique (comme c'est le cas au Vanuatu, au Bangladesh et au Népal). Toutefois, bien qu'ils puissent agir en promoteurs, ils ne sont pas nécessairement les acteurs les mieux placés pour diriger la mise en œuvre et superviser les groupes de travail du fait de leur mandat spécifique, ce qui peut limiter l'établissement d'un soutien généralisé parmi les acteurs gouvernementaux. Dans les

situations où les communautés ne peuvent pas retourner chez elles pendant de longues périodes, les bureaux de gestion des catastrophes (qui sont responsables des évacuations d'urgence) sont confrontés à des défis en matière de planification portant sur l'identification de solutions durables, alors que cela ne rentre pas forcément dans le cadre de leur expertise et qu'ils ne disposent pas toujours des budgets nécessaires pour en assurer la mise en œuvre.

De la même manière, alors que les ministères de l'Environnement et du Changement climatique disposent des outils nécessaires pour identifier les catastrophes naturelles et élaborer des politiques environnementales, ils ne sont pas spécialisés dans les questions ayant trait à la réinstallation, la propriété foncière, ou la planification rurale et urbaine, en particulier les aspects liés au développement humain.

Les ministères chargés des questions foncières sont peu impliqués même s'ils ont un rôle important à jouer pour identifier des terres adaptées et veiller à la conformité juridique des nouvelles modalités, afin que celles-ci ne se limitent pas seulement à des accords « de bonne volonté » entre communautés. De la même manière, les ministères dont l'expertise touche à la fourniture de services sociaux, ainsi qu'à la préservation de la culture et des connaissances traditionnelles, ne sont généralement pas étroitement impliqués dans les discussions politiques relatives au changement climatique, aux catastrophes et au déplacement.

Des mécanismes de coordination sont également nécessaires entre les autorités nationales, provinciales et locales en vue de favoriser une mise en œuvre décentralisée, ainsi que des ressources financières et techniques adéquates au niveau local. Il est également possible que les départements à impliquer diffèrent selon que la réinstallation a lieu en milieu rural ou en milieu urbain. Qui plus est, un soutien stratégique et financier est également requis à l'échelon le plus élevé du gouvernement afin que les groupes de travail puissent exercer l'influence politique nécessaire. Étant donné le nombre d'acteurs impliqués, la tentation de présenter ces initiatives en tant qu'initiatives pangouvernementales est forte, mais on court alors le risque qu'aucun ministère ne s'approprie véritablement la responsabilité du processus.

Plusieurs gouvernements reconnaissent cette difficulté. Au Vanuatu, la responsabilité de la réinstallation planifiée en réponse aux risques posés par le volcan Ambae incombe initialement au Bureau national de gestion des catastrophes

naturelles (National Disaster Management Office) mais elle est ensuite transférée au Département des politiques stratégiques, de la planification et de la coordination de l'aide, sous l'égide du bureau du Premier ministre. Bien qu'elles mettent à profit l'expertise de différents ministères, de telles approches peuvent induire une certaine confusion quant à l'entité responsable de la réinstallation planifiée, ce qui entraîne à son tour des répercussions d'ordre pratique pour les communautés concernées.

Questions de responsabilité et de protection

Lorsque les communautés s'exposent également à des expulsions et à des réinstallations planifiées à des fins de développement et de création d'infrastructures publiques, de nouvelles questions apparaissent. Les institutions publiques devraient-elles porter la responsabilité de fournir une assistance à la réinstallation planifiée à toutes les communautés, quelle que soit la raison de leur déplacement ? Ou la réinstallation planifiée liée au développement devrait-elle être gérée par une entité politique planifiée à toutes les communautés visées par des expulsions ? Au Vanuatu, certaines communautés visées par des expulsions ont sollicité une aide humanitaire auprès de son Bureau national de gestion des catastrophes naturelles, ce qui a soulevé des questions épineuses quant aux responsabilités de ce bureau, en particulier à la lumière de la nouvelle ébauche de politique en matière de déplacement. Et les communautés ayant été réinstallées pour des raisons liées au développement devraient-elles bénéficier du même niveau d'assistance et de protection que celles devant se déplacer pour des raisons climatiques et environnementales ? Ces questions deviennent d'autant plus complexes lorsque les raisons de la réinstallation planifiée sont multiples, comme c'est le cas pour les personnes établies dans des installations informelles au régime foncier précaire dans des zones sujettes aux catastrophes.

À Fidji, une nouvelle réponse politique est apparue, qui consiste à gérer la réinstallation planifiée liée au changement climatique séparément de la réinstallation planifiée liée à d'autres facteurs. Les personnes qui ne sont pas en mesure de s'adapter au lieu où elles sont initialement déplacées bénéficient de l'assistance du Comité national du groupe de travail sur la réinstallation, tandis que dans les situations où les pressions du développement sont identifiées comme étant le motif de la réinstallation planifiée, c'est le ministère du Développement rural et maritime qui prend la responsabilité du bien-être des communautés touchées. Selon cette nouvelle

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

ébauche de politique, le Vanuatu offrira la même protection aux individus, quelle que soit la cause de leur déplacement, bien qu'il reste encore à définir le mécanisme exact de sa mise en œuvre.

Nous avons, de toute évidence, besoin de modèles innovants pour la gouvernance de la réinstallation planifiée qui disposent de ressources suffisantes et soient soutenus par une expertise technique adaptée, et qui promeuvent le partage des responsabilités entre les différents acteurs publics au niveau national et local³. Bien entendu, les structures les mieux adaptées pour répondre aux déplacements liés au climat et aux catastrophes seront différentes dans chaque emplacement. Leur efficacité dépendra avant tout de l'histoire et de la culture des départements publics concernés, de la présence de champions expérimentés en matière de réinstallation et de la mesure dans laquelle les points focaux gouvernementaux pourront surmonter les défis sectoriels et les défis liés à la décentralisation pour mettre en œuvre une protection au niveau local.

Jessie Connell jconnell@iom.int
Consultante, www.iom.int

Sabira Coelho scoelho@iom.int
Responsable régionale chargée de la migration, de l'environnement et du changement climatique, Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique

Agence des Nations Unies pour les migrations (OIM)
www.iom.int

1. Université de Georgetown, UNHCR, OIM et Université des Nations unies (2015) *Guidance on protecting people from disasters and environmental change through planned relocation* bit.ly/Brookings-planned-relocation-2015 ; voir également Université de Georgetown, UNHCR et OIM (2017) *A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change* bit.ly/GU-UNHCR-IOM-planned-relocation-toolbox-2017
2. Consultez par exemple : Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change bit.ly/Nansen-Initiative-Agenda.
3. De nombreuses autres questions complexes liées à la réinstallation planifiée, aux terres, aux droits humains et à la protection ne sont pas couvertes dans le présent article. Consultez les ressources de l'initiative Nansen consacrées à la réinstallation planifiée : www.nanseninitiative.org/portfolio-category/planned/.

Le déplacement interne au-delà de 2018 et le chemin restant à parcourir

Alexandra Bilak et Avigail Shai

Les statistiques du déplacement interne, de même que les défis qui l'entourent, sont impressionnants. Néanmoins, nous en avons appris beaucoup depuis 1998, année du lancement des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Aujourd'hui, nous avons besoin d'efforts concertés et d'une dynamique continue pour mettre à profit ces enseignements et répondre aux défis changeants.

Il y a vingt ans, la reconnaissance internationale de la nécessité de prévenir les déplacements internes, et de fournir assistance et protection aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) a atteint un point culminant avec le lancement des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Ces Principes ont établi un cadre normatif qui a éclairé l'élaboration ultérieure de politiques nationales et régionales relatives au déplacement interne et, de ce point de vue, ils représentent une importante réussite.

Cependant, sous l'effet de l'instabilité politique, des conflits, de la violence, des événements climatiques extrêmes et des catastrophes, le déplacement interne atteint actuellement des proportions encore rarement vues à l'échelle mondiale. En effet, 30,6 millions de nouveaux déplacements provoqués par les

conflits et les catastrophes ont été enregistrés en 2017 ; à la fin de cette même année, on estimait que 40 millions de personnes vivaient en situation de déplacement interne en conséquence d'un conflit (auxquelles il faut ajouter un nombre inconnu de personnes toujours déplacées en conséquence de catastrophes)¹.

Ces chiffres sont tout aussi choquants que décourageants. Et au vu des difficultés liées à la collecte de données, malheureusement, ils représentent probablement aussi une sous-estimation. Qui plus est, parmi les PDI signalées comme ayant été rapatriées, réinstallées dans leur pays ou réinstallées dans 23 pays différents en 2017, on estime qu'environ 8,5 millions pourraient ne pas avoir trouvé de solution véritablement durable, si bien que l'on peut considérer qu'elles continuent de vivre en situation de déplacement. Si on les inclut



NRC/Enayattullah Azad

Le site d'installation de PDI de Kharestan, situé à quelque 6 km de la ville de Qala-e-naw, en Afghanistan, septembre 2018.

donc dans nos statistiques, le nombre total de personnes vivant actuellement en situation de déplacement interne s'éleverait à 48,5 millions.

Que pouvons-nous faire ?

Alors que les conflits s'éternisent, que le changement climatique accentue l'intensité des catastrophes à déclenchement rapide ou lent, et que le taux mondial d'urbanisation continue de croître, il n'y a aucune raison d'envisager une inversion de la tendance toujours à la hausse du déplacement interne. Cependant, il est possible de prendre un certain nombre de mesures afin d'orienter les politiques et les actions en faveur du déplacement interne, en s'appuyant sur les approches actuelles.

En premier lieu, nous devons reconnaître qu'en dépit de l'ampleur croissante de ce phénomène et de la contribution apportée par les Principes directeurs ces vingt dernières années, la question du déplacement interne est négligée depuis quelques années. Il faut donc qu'elle devienne une plus grande priorité de l'agenda politique international. Les appels à « ne laisser personne sur le bord du chemin » et à trouver des solutions au déplacement interne, y compris ceux qui ont été lancés à l'occasion du Sommet humanitaire mondial de 2016, semblaient porter la promesse d'un regain d'engagement et reconnaître le besoin d'actions concertées. Mais, alors que certains acteurs dévoués poursuivent sans relâche leurs efforts pour trouver des solutions durables au niveau national et régional, la volonté collective internationale nécessaire pour répondre aux déplacements internes est demeurée largement absente. Depuis la fin 2016, l'attention internationale s'est reportée sur les deux pactes mondiaux relatifs aux réfugiés et à la migration, dont aucun ne s'attaque en substance à la question du déplacement au sein des frontières nationales².

Indubitablement, en 2018, le 20^e anniversaire des Principes directeurs a généré une nouvelle dynamique sur la question mais, pour éviter qu'elle ne s'essouffle, il faudra que l'engagement de haut niveau soit **maintenu**. Surtout, les processus et les négociations de haut niveau devront tous garantir l'engagement continu et concret des États les plus touchés par le déplacement interne et qui ont l'expérience d'affronter cette réalité sur le terrain. Sans leur engagement, il n'y aura tout simplement pas d'adoption politique, ni de mise en œuvre concrète, deux choses pourtant indispensables. En outre, pour garantir une véritable inclusivité, il faudra solliciter, comprendre et prendre en compte les perspectives des personnes déplacées de l'intérieur, et non pas y penser a posteriori.

Nous devons également mieux faire passer le message selon lequel les crises de déplacement interne sont souvent le résultat de trajectoires de développement problématiques et qu'elles ont d'autres conséquences au-delà des conséquences humanitaires immédiates. Pour nous attaquer à l'ensemble des facteurs et des impacts du déplacement, mais aussi d'élaborer les politiques et de déployer les actions requises pour empêcher et réduire le déplacement, nous devons mieux comprendre les éléments suivants et améliorer les réponses que nous y apportons : les impacts économiques et développementaux à long terme du déplacement sur les PDI et les communautés d'accueil, de même que sur les États ; les liens entre le déplacement interne et la fuite à l'étranger ; les caractéristiques spécifiques du déplacement urbain ; les effets du changement climatique ; les interactions entre catastrophes à déclenchement lent et conflit ; et le rôle des projets de développement et de la violence criminelle en tant que moteurs du déplacement.

Pour cela, les États, les organisations humanitaires, les organes de consolidation de la paix et les acteurs du développement devront réfléchir aux meilleurs moyens de collecter et d'analyser les données afin de suivre et d'évaluer la manière dont les besoins et les vulnérabilités des PDI évoluent au fil du temps, mais aussi d'identifier les approches efficaces et celles qui ne le sont pas pour répondre au déplacement interne dans des contextes différents. Il n'existe pas de solution universelle aux crises de déplacement, mais il **existe** des hypothèses communes pouvant servir de base à l'élaboration de politiques et aux actions.

Lorsque les gouvernements sont eux-mêmes la cause du déplacement, la communauté internationale doit mieux coordonner ses

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

Cycles de déplacement

Une recherche récemment conduite par l'Observatoire des situations de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC) parmi les réfugiés établis en Jordanie et en Suède (qui sera prochainement complétée par une autre recherche auprès des réfugiés de retour et des PDI en Irak) révèle la relation entre le déplacement interne et les mouvements transfrontaliers. L'une des principales conclusions préliminaires met en lumière le nombre élevé de réfugiés ayant précédemment fait l'expérience du déplacement interne, les déplacements multiples exacerbant les vulnérabilités et épuisant les stratégies de survie déjà limitées.

Par exemple, Sara³ et sa famille ont fui leur domicile à Bagdad alors qu'une milice locale tentait d'enrôler par la force son fils adolescent. Ils se sont réfugiés à Babylone, où ils se sont cachés quelques mois avant que la milice ne les repère de nouveau. Craignant pour son fils, Sara a alors fui à Erbil avec sa famille ; n'étant pas en mesure de répondre aux exigences de parrainage pour rester au Kurdistan, ils ont franchi la frontière jusqu'à la Turquie voisine, avant de prendre le chemin de la Suède.

Également originaire de Bagdad, Akram a fui de chez lui après qu'un groupe armé l'ait menacé de le tuer s'il refusait de lui vendre sa maison. Il a d'abord trouvé refuge chez sa sœur, à Qaraqosh. Puis,

quand la ville de Qaraqosh a été prise par Daesh, Akram est retourné à Bagdad pour chercher refuge sur son ancien lieu de travail. Peu après son retour, il a reçu des menaces au téléphone proférées par le même groupe et a fui en Jordanie, en quête de sécurité.

Toutefois, la sécurité n'est pas toujours suffisante. Si les réfugiés ne parviennent pas à subvenir à leurs besoins dans leur pays d'accueil, un grand nombre d'entre eux retourneront prématurément dans leur pays d'origine, où ils risqueront de finir en situation de déplacement interne. Ce risque est particulièrement élevé dans les cas de retour involontaire ou prématuré. Alors que plus de 560 000 réfugiés et migrants sans papiers ont quitté le Pakistan et l'Iran pour retourner en Afghanistan en 2017, un grand nombre d'entre eux ne sont pas en mesure de se réinstaller là où ils vivaient auparavant, et font face aux difficultés de se réinstaller ailleurs, pour cause d'insécurité ou de manque de services, ou encore de moyens de subsistance⁴. De la même manière que les PDI risquent de devenir des réfugiés en l'absence de progrès vers des solutions durables, les réfugiés de retour aujourd'hui courent le risque de devenir les PDI de demain.

Chloe Sydney chloe.sydney@idmc.ch
Assistante de recherche, IDMC

réponses opérationnelles, tout en travaillant sur le plan politique en parallèle afin de soutenir des initiatives telles que la consolidation de la paix, la résolution des conflits, l'accès à la justice et la responsabilité en cas de violation des droits humains. Toutefois, les gouvernements doivent prendre les commandes partout où cela est possible, avec l'appui de la communauté internationale et des organes régionaux, et en collaboration étroite avec les autorités locales. Ce faisant, ils devront intégrer le déplacement interne à leur planification à long terme du développement et de l'adaptation au changement climatique, et investir dans la réduction des risques de catastrophe. Les interventions humanitaires devraient tenir compte des besoins des PDI sans négliger pour autant les communautés parmi lesquelles elles vivent. Quant aux réfugiés de retour, ils devraient bénéficier d'un soutien pour éviter qu'ils ne se retrouvent déplacés de l'intérieur en l'absence de solutions durables, en particulier dans les contextes encore dangereux.

Les obstacles à surmonter sont immenses. Ils incluent les préoccupations liées à la souveraineté,

l'inertie institutionnelle et l'attrait des approches habituelles et familières, l'insuffisance des capacités et le manque de ressources dont souffrent les pays touchés par de grandes crises prolongées, ainsi que la difficulté à mesurer et comprendre pleinement le phénomène. Mais ce défi n'est pas impossible à relever, et nous avons le devoir d'essayer de le surmonter.

Alexandra Bilak alexandra.bilak@idmc.ch
Directrice

Avigail Shai avigail.shai@idmc.ch
Conseillère politique

Observatoire des situations de déplacement interne
www.internal-displacement.org

1. Observatoire des situations de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Centre) (2018) *Global Report on Internal Displacement*
www.internal-displacement.org/global-report/grid2018
2. Cela n'est peut-être pas surprenant, étant donné que le déplacement interne est directement lié aux questions de souveraineté. Dans une certaine mesure, cela reflète également l'absence d'institution désignée responsable et chargée d'un mandat clairement défini au sein du système des Nations Unies.
3. Les noms ont été modifiés.
4. Voir note en fin de texte no1, p36 ; voir également l'article par Majidi et Tyler dans ce numéro.

Enseignements des années 1990 pour le Belize d'aujourd'hui

Janice Marshall et Kelleen Corrigan

Le Belize connaît actuellement un influx de réfugiés qui, à de nombreux égards, rappelle la crise des réfugiés centraméricains qu'il a su surmonter avec succès dans les années 1990. Les enseignements du passé seraient-ils la clé pour trouver la réponse la plus efficace aujourd'hui ?

L'État du Belize, qui est relativement jeune (cette nation est indépendante depuis 1981 seulement), est situé sur la côte est de l'Amérique centrale et compte seulement 380 000 habitants. Le Belize a toujours connu des flux migratoires, généralement plutôt vers l'extérieur que vers l'intérieur du pays jusqu'aux années 1980, où des troubles civils et des conflits de diverses amplitudes ont embrasé un certain nombre d'états d'Amérique centrale, notamment le Nicaragua, le Salvador, le Honduras et le Guatemala.

En conséquence de ces violences, des dizaines de milliers de personnes ont fui de chez elles pour rejoindre le Belize, en quête de sécurité. La plupart de ces réfugiés étaient des agriculteurs de subsistance, pris entre deux feux dans des conflits opposant rebelles et forces gouvernementales. Un grand nombre d'entre eux ont cherché à s'installer sur des terres inoccupées en vue de les cultiver pour nourrir leur famille et vendre une partie de leur production sur le marché local. D'autres ont rejoint la main-d'œuvre des secteurs béliziens des agrumes, du sucre et de la banane. Un plus petit nombre d'entre eux étaient des militants politiques ou défenseurs des droits humains, ou d'autres professionnels exposés à des risques dans leur pays après avoir exprimé leurs opinions. Ces réfugiés-là étaient plus susceptibles de rechercher du travail dans l'enseignement ou en milieu urbain. Quel que soit leur profil, ces réfugiés ont trouvé un pays qui n'était pas équipé pour faire face à leur arrivée. Ce pays, indépendant depuis peu, n'était pas partie à la Convention de 1951 relatives aux réfugiés et ne disposait d'aucun cadre d'asile.

En réponse à ces arrivées, le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, a ouvert un bureau au Belize tandis que le gouvernement a décidé de prendre des mesures pour garantir la protection des réfugiés. En juin 1990, le Belize a accédé à la Convention et à son Protocole, puis en août 1991, une loi nationale relative aux réfugiés¹ est entrée en vigueur. Malgré quelques imperfections, cette loi était, dans l'ensemble, une reproduction fidèle des dispositions de la Convention ; elle intégrait également la définition

étendue de « réfugié » tirée de la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine². Tout au long des années 1990, le HCR a continué d'aider le gouvernement à établir et doter en personnel le Bureau des réfugiés et à établir un Comité d'admissibilité des réfugiés (CAR). Le HCR a également aidé les réfugiés et les demandeurs d'asile à s'installer et subvenir à leurs besoins, en soutenant parallèlement le gouvernement pour assurer leur protection contre tout retour forcé.

Choix politiques et implications

Les aspects positifs du traitement accordé par le Belize aux réfugiés fuyant les conflits des années 1980 apportent des indications précieuses pour le présent.

Premièrement, le Belize n'a pas établi de camp de réfugiés, ni restreint de quelque manière que ce soit leur mouvement. Au contraire, le gouvernement a choisi de désigner une zone, par la suite baptisée la Vallée de la paix, dans laquelle les réfugiés d'Amérique centrale pouvaient s'installer et où ils avaient accès à des terres arables. (La même offre a également été faite aux Béliziens.) Les réfugiés qui ne s'étaient pas installés ici étaient encouragés à s'installer dans d'autres communautés béliziennes existantes ou nouvelles. Dans le cadre de l'initiative de la CIREFCA³, le HCR et ses partenaires, à savoir des organisations non-gouvernementales et le gouvernement lui-même, ont soutenu la construction d'écoles, de cliniques, de châteaux d'eau, de routes et d'autres types d'infrastructure dans les communautés accueillant les réfugiés. Et ce qui est surtout important, c'est que ces améliorations ont bénéficié tout autant aux Béliziens vivant dans ces mêmes villes et villages. Cette politique avant-gardiste a favorisé l'intégration globale des réfugiés et contribué à éviter un grand nombre d'attitudes plus conflictuelles que l'on observe dans certaines situations d'accueil où les réfugiés sont soumis à une ségrégation physique et bénéficient d'un système parallèle de soutien et de services, au point que les résidents locaux se plaignent que les réfugiés bénéficient d'un traitement préférentiel.

Deuxièmement, le gouvernement a accepté les demandes d'asile, même de la part des personnes qui avaient sollicité le statut de réfugié après la limite de 14 jours civils spécifiés dans la loi sur les réfugiés (c'est-à-dire qu'il a traité les demandes sans tenir compte de la date d'arrivée au Belize). En outre, les cas ont été déterminés en fonction de la situation dans le pays d'origine au moment où les demandeurs sont arrivés au Belize, et non pas à la date de la décision. Cette approche semblait se baser sur un double raisonnement. Premièrement, comme il n'existait pas de loi relative aux réfugiés, ni de système de détermination du statut au moment où les réfugiés sont arrivés, il semblait injuste de ne pas considérer la situation à la date à laquelle l'asile avait initialement été sollicité. Deuxièmement, à partir du début jusqu'au milieu des années 1990, certains des réfugiés qui étaient arrivés dans les années 1980 étaient bien établis au sein des communautés, leurs enfants étaient scolarisés et ils contribuaient à l'économie et au développement de la base agricole du pays ; les forcer à quitter le pays à ce moment-là aurait provoqué des perturbations indues, tant pour eux-mêmes, que pour leur communauté.

Au moment où le système était bien établi, la paix se propageait en Amérique centrale. Le HCR, avec l'aide de la communauté internationale (et surtout grâce aux généreux financements apportés par l'initiative de la CIREFCA), pouvait offrir une aide administrative et financière aux personnes qui souhaitaient choisir le rapatriement, une assistance aux autorités pour permettre l'intégration harmonieuse des personnes souhaitant rester au Belize et un appui sous forme de réinstallation dans un pays tiers au très petit nombre de personnes restantes pour lesquelles aucune des autres solutions n'était adaptée. En 1998, une fois que les arrières des demandes d'asile ont été apurés et que de nombreux réfugiés ont été naturalisés, le HCR a fermé ses portes et, peu après, le gouvernement a démantelé son CAR et son Bureau des réfugiés.

Les années 2010 : un nouvel influx de réfugiés

Dans les années 2010, de nouvelles situations de conflit et de violence ont commencé à éclater au Salvador, au Honduras et au Guatemala, et des milliers de personnes ont une fois encore cherché refuge au Belize. Alors que le nombre d'arrivées augmentait, le besoin d'un système d'asile opérationnel devenait plus criant. Le HCR a donc fini par rétablir une présence dans le pays, tandis qu'en juin 2015, le gouvernement a réinstauré le CAR, qui a commencé à étudier les demandes d'asile en novembre de cette même

année. En mai 2016, le Département des réfugiés a été rétabli et le gouvernement a pris la relève pour se charger de l'enregistrement et de l'instruction des dossiers d'asile, avec l'appui du HCR.

En dépit de ces avancées positives, la situation actuelle en matière de protection des réfugiés n'est pas sans difficulté. Le gouvernement n'a pas repris son ancienne pratique qui permettait à l'ensemble des demandes d'asile d'être étudiées, quelle que soit leur date d'arrivée dans le pays, et le délai de 14 jours prévu par la loi sur les réfugiés est maintenant strictement appliqué. Cette approche semble s'expliquer par des préoccupations telles que la sécurité nationale et le besoin d'enrayer les demandes frauduleuses. Cependant, paradoxalement, cette approche pourrait se traduire par une situation d'affaiblissement, et non pas de renforcement, de la sécurité. En effet, les personnes incapables de s'enregistrer dans les délais risquent de devenir des « clandestins », si bien qu'il sera plus difficile pour le gouvernement de savoir qui se trouve dans le pays et quelle est leur situation. Ces réfugiés sont exposés à l'exploitation par les passeurs, les trafiquants, les employeurs abusifs, ou bien d'autres encore. Et lorsqu'elles sont victimes ou témoins de tels crimes, ces personnes préfèrent probablement ne pas les signaler, par crainte d'être détenues ou expulsées. À l'inverse, un système d'asile robuste, c'est-à-dire un système qui examine rapidement et équitablement les demandes, est généralement considéré comme l'un des meilleurs moyens de garantir la protection et la sécurité de la population.

Qui plus est, la plupart des demandeurs d'asile au Belize qui ont été capables d'accéder au processus vivent dans une incertitude prolongée, sans pouvoir accéder complètement à leurs droits et à des solutions. Depuis que le CAR a commencé à étudier les demandes d'asile en novembre 2015, seuls 15 cas (28 personnes) ont obtenu le statut de réfugié. Les autres cas qui ont été jugés favorablement n'ont pas encore reçu la confirmation ministérielle requise. En conséquence, ces réfugiés continuent de vivre dans l'incertitude tandis que l'arriéré de demandes d'asile continue d'augmenter.

Les conséquences de ces restrictions et de ces retards sont graves. L'absence d'un droit à travailler légalement, conjuguée à la longue durée de traitement des demandes d'asile, place de nombreux demandeurs d'asile dans une situation d'extrême vulnérabilité (de même que les personnes extérieures au système d'asile). Certains parents ne peuvent pas envoyer leurs enfants à l'école car les frais de scolarité sont trop coûteux ; des femmes subissent des pressions pour

accepter des conditions de travail dangereuses ; les soins médicaux d'urgence peuvent être inabordable ; certaines rumeurs indiquent même que, par désespoir, les demandeurs d'asile reprennent leur chemin pour rechercher la sécurité ailleurs, ou retournent dans leur pays d'origine, s'exposant par-là même à de grands dangers. Parallèlement, le Belize ne tire pas profit des compétences, du talent et de l'impact économique éventuel de milliers de personnes qui ont vu en ce pays un symbole de sécurité et une occasion de recommencer leur vie.

Des pas dans la bonne direction

Malgré ces défis, des signes d'espoir apparaissent. Depuis qu'il a remis sur pied le processus d'asile, le gouvernement a reconnu ses premiers réfugiés en près de 20 ans. De plus, les autorités chargées de déterminer le statut de réfugié ont continué de renforcer leurs capacités et travaillent actuellement au renforcement du processus d'asile. D'autres fonctionnaires béliziens concernés sont prêts à ouvrir un dialogue positif sur les questions liées aux réfugiés. En outre, le HCR, ses ONG partenaires et le gouvernement ont mis en place avec succès des projets qui soutiennent les communautés accueillant des réfugiés au Belize – des projets qui portent assistance tant aux réfugiés qu'aux Béliziens. Avec seulement un minimum de changements politiques, le Belize pourrait tirer d'importants avantages supplémentaires tout en garantissant la protection des personnes qui en ont besoin, comme il le fit dans les décennies antérieures.

À cet égard, la décision prise par le pays de se joindre aux efforts régionaux actuels pour renforcer la protection et les solutions apportées aux réfugiés en Amérique centrale est particulièrement positive. Connue sous son acronyme espagnol, MIRPS (Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones), cette initiative est l'incarnation régionale du Cadre d'action global pour les réfugiés (CAGR), mandaté par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa Déclaration de New York de 2016⁴. De la même manière que la participation du pays au processus de la CIREFCA dans les années 1990 lui a permis de gérer avec succès les conséquences des arrivées des années 1980, le MIRPS offre au Belize les possibilités d'obtenir des appuis et des partenariats internationaux pour garantir un résultat « gagnant-gagnant » pour l'État, tout comme pour ces nouveaux réfugiés.

En plus de ses efforts à plus longue échéance entrepris dans le cadre du MIRPS, le Belize semble considérer l'adoption de

mesures supplémentaires qui permettraient d'améliorer rapidement la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile. La suppression du délai de soumission des demandes d'asile, la garantie d'un examen rapide et équitable des demandes (un processus qui permettra également d'identifier facilement les personnes n'ayant pas besoin de protection internationale) et la concession d'un accès sans contrainte à l'emploi légal pour les demandeurs d'asile enregistrés sont autant de mesures qui contribueraient à atténuer les difficultés actuelles dont souffrent les réfugiés et les demandeurs d'asile, mais aussi à garantir qu'ils soient plus rapidement en mesure de s'intégrer et de contribuer au Belize. Ces objectifs pourraient être atteints tout en travaillant avec l'ONU et d'autres partenaires régionaux et internationaux dans le cadre régional du MIRPS afin d'obtenir l'assistance requise. Comme l'Histoire l'a démontré, une telle collaboration encouragera probablement les activités de développement économique qui bénéficieront aussi bien aux réfugiés qu'à la société bélizienne. En s'appuyant sur son expérience passée, discrètement mais efficacement, le Belize peut commencer une fois encore, à agir en leader en matière de protection et de solutions pour les réfugiés dans la région.

Janice Marshall janice.marshall@unhcr.org

Ancienne directrice adjointe du Département de protection internationale pour le HCR et consultante experte de la protection au Belize.

Kelleen Corrigan corrigan@unhcr.org

Spécialiste de la protection, HCR Belize

UNHCR www.unhcr.org

Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux des auteures et ne représentent pas nécessairement ceux de l'UNHCR.

1. www.refworld.org/docid/46d55f6b2.html
2. Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969) www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html
3. La CIREFCA (Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale) a lancé une initiative régionale de cinq ans (1989-1994) pour mettre en place et consolider des solutions durables aux déplacements provoqués par les guerres des années 1980 en Amérique centrale. Soutenue par l'ensemble des États centraméricains et par d'autres pays d'asile, cette initiative est considérée comme un processus régional important et fructueux. Voir Crisp J et Mayne A (1994) *Review of the CIREFCA Process*, UNHCR bit.ly/Crisp-Mayne-CIREFCA-1994
4. www.unhcr.org/57e39d987 Annexe I, p16

Voir également le numéro 56 de RMF (octobre 2017) « Amérique latine et Caraïbes : le prolongement d'une tradition de protection ». www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

La question du genre et des moyens de subsistance au Myanmar après des déplacements causés par le développement

Gillian Cornish et Rebekah Ramsay

Des recherches portant sur un programme de réinstallation au Myanmar révèlent à quel point il est urgent que les décideurs politiques prennent conscience de l'incidence du genre sur la manière dont différents groupes vivent l'impact d'une réinstallation causée par le développement.

Les normes internationales qui régissent les programmes de réinstallation stipulent que les développeurs ont la responsabilité d'améliorer, ou du moins de rétablir, les moyens de subsistance et les conditions de vie des personnes qui ont été réinstallées du fait de projets de développement – cependant ces objectifs sont rarement atteints dans la pratique. Dans les endroits où les personnes réinstallées ont subi des préjudices matériels et économiques, les développeurs de projets se contentent le plus souvent de donner une indemnisation en espèces et de remplacer les biens élémentaires. Comme en témoigne la recherche, cette approche néglige les processus complexes de restauration des moyens de subsistance qui sont étroitement liés aux structures sociales localisées¹. Dans des circonstances où les ménages tentent de gérer des structures sociales qui ont changé sans disposer des ressources suffisantes, et luttent pour reconstituer les biens matériels et économiques nécessaires à leur survie, l'indemnisation en espèces peut exacerber l'exposition déjà accrue des personnes déplacées aux risques d'appauvrissement.

Après une réinstallation, les femmes font face à des obstacles spécifiques qui les empêchent d'obtenir des indemnisations et de les utiliser pour restaurer leurs moyens de subsistance et les conditions de vie de leur ménage. Le cas du barrage hydroélectrique du haut Paunglaung (HPL) situé dans l'État Shan au Myanmar illustre les implications sexospécifiques des programmes de compensation en espèces pour la restauration des moyens de subsistance et les défis uniques auxquels les femmes sont confrontées lorsqu'elles sont déplacées.

L'analyse s'appuie sur des données qualitatives et quantitatives collectées par Spectrum (Réseau de connaissances sur le développement durable)². En 2013, 23 villages (9 755 personnes) ont été réinstallés contre leur gré et déplacés des plaines vers les hauteurs pour faire place au barrage du HPL³. En 2016,

les chercheurs de Spectrum ont mené 66 entretiens semi-structurés avec des femmes et des hommes réinstallés, des chefs de village, les autorités du canton, des exécutants de projets (ingénieurs du gouvernement) et des moines⁴. Deux enquêtes socioéconomiques ont également été menées auprès des ménages déplacés, la première directement après la réinstallation en 2014 et la seconde en 2016⁵.

Selon les normes internationales, le développement du barrage HPL a suivi ce qui se pratique couramment dans ce type de situations. Les personnes déplacées ont reçu une compensation en espèces pour leurs pertes matérielles et économiques, ainsi que des parcelles habitables de substitution. Les résultats d'une enquête et d'entretiens ont révélé que les ménages réinstallés avaient noté des améliorations en termes d'accès à l'éducation, à l'électricité, aux soins médicaux, aux routes et aux édifices religieux. En dépit de ces améliorations, dans les sites de réinstallation la génération de revenus et l'accès à la terre pour l'agriculture de subsistance constituaient une source majeure de préoccupation. Les ménages éprouvent des difficultés à joindre les deux bouts après avoir perdu de grandes parcelles de terres agricoles productives. Outre le défi que représentent les moyens de subsistance, les aspects sexospécifiques de la restauration des moyens de subsistance n'ont pas été explicitement abordés par l'équipe chargée du projet HPL.

Accès aux informations

Pour les femmes, un obstacle initial important était celui de l'accès à l'information. Le partage d'informations concernant le plan de réinstallation et de sa mise en œuvre s'est déroulé selon un mode vertical et a été dominé par les hommes. Les responsables gouvernementaux ont fourni aux chefs de villages des informations sur le projet et des mises à jour, puis les dirigeants ont organisé des réunions au niveau du village avec les chefs de ménage. Tous les

responsables gouvernementaux et les chefs de villages étaient des hommes. Au Myanmar, l'homme le plus âgé assume généralement le rôle de chef de ménage, ce qui signifie, à quelques exceptions près, que tous les participants aux séances d'information étaient des hommes.

Les femmes ont surtout appris l'existence du projet par l'intermédiaire de leurs maris et

Dans le cas du projet HPL, les femmes n'étaient pas impliquées lors des discussions portant sur les conditions d'indemnisation et sur leurs droits, et elles n'ont pas participé aux réunions lorsque les indemnités ont été distribuées aux chefs de famille. Dans les villages, ce sont généralement les femmes qui gèrent le budget du ménage et sont responsables d'organiser l'approvisionnement en nourriture et autres denrées essentielles pour la famille. Les personnes interrogées ont déclaré que les hommes n'ont pas remis de manière fiable l'intégralité du montant de l'indemnisation à leurs épouses (et qu'ils auraient, pour la plupart, dépensé l'argent au jeu et pour se procurer de l'alcool). En l'absence d'une compensation intégrale, les femmes n'ont pas eu la possibilité d'accéder directement aux fonds et de les contrôler, et elles n'ont pas été en mesure de rétablir le niveau de vie et les moyens de subsistance de la famille après la réinstallation, ce qui a provoqué des sentiments de stress et de désespoir.



Anna Wallstrom

Une femme déplacée par le barrage hydroélectrique sur le cours supérieur du fleuve Paunglaung regarde vers le village et le réservoir qui viennent d'être créés.

de leurs voisins. Ce mode de partage indirect des informations a conduit à une incohérence entre les informations fournies lors des réunions et la compréhension de ce que le projet et le processus de réinstallation impliquaient. Au cours d'entretiens, certaines femmes ont expliqué qu'elles ne comprenaient pas comment il était possible que leur village soit inondé, et elles étaient éberluées d'apprendre qu'un barrage allait être construit à l'emplacement où se trouvaient leurs maisons et leurs fermes. Les participants (hommes ou femmes) n'ont jamais eu l'occasion de poser des questions lors des séances d'information ; ceux qui l'ont fait ont été exclus des réunions suivantes. Le manque d'engagement des femmes dans le processus de consultation a également eu des conséquences négatives sur leur capacité à négocier et à obtenir une indemnisation.

Droits à l'indemnisation

Le processus de calcul et de répartition des indemnisations a eu tendance à favoriser les hommes. Les promoteurs de projets versent généralement une compensation aux détenteurs de titres fonciers (généralement le chef de ménage masculin), et les biens de substitution (structures et parcelles) sont souvent enregistrés à leur nom.

Accès aux terres fertiles

Dans le contexte de nombreux projets de développement, le manque de terres rurales fertiles signifie que les populations réinstallées doivent souvent abandonner un schéma de vie reposant sur l'agriculture de subsistance pour devenir plus dépendantes d'une économie axée sur les liquidités. L'augmentation des dépenses liées à la nouvelle économie monétaire peut peser sur les relations dans le ménage et accroître la charge de travail des femmes. Les hommes migrent souvent à la recherche d'un emploi, ce qui entraîne une augmentation rapide du nombre de ménages dirigés par des femmes auxquelles il incombe de trouver des moyens de combler l'écart de revenu immédiat⁶. La difficulté qu'elles rencontrent pour accéder aux activités et aux moyens de subsistance ajoute un fardeau supplémentaire aux femmes car elles disposent de ressources diminuées pour s'acquitter de responsabilités familiales supplémentaires.

Dans le cas du HPL, on a promis aux personnes concernées de les indemniser en leur fournissant un terrain en échange d'un autre terrain; toutefois, en 2016, seules les parcelles disposant de petits potagers et d'arbres fruitiers avaient été remplacées. Le remplacement des 3 200 hectares de terres cultivées sur lesquels les villageois comptaient pour leur subsistance et les cultures de rente avant la réinstallation avait été promis mais n'avait pas encore eu lieu. Parallèlement, les terres attribuées aux parcelles habitables dans les villages de

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

réinstallation se sont révélées moins fertiles et moins productives que dans les plaines.

En outre, l'équipe du projet HPL a négligé l'importance des ressources communes. Avant leur réinstallation, les villageois du HPL vivaient à proximité de terres forestières qui avaient une valeur de subsistance conséquente pour les ménages, et en particulier pour les femmes, en raison de la qualité des légumes sauvages qu'elles pouvaient y trouver. Les hommes utilisaient également la forêt pour chasser des animaux sauvages pour se nourrir. Dans les villages de réinstallation, les femmes et les hommes ont encore accès aux ressources des terres forestières, mais la qualité et la quantité des légumes et de la viande sont fortement diminuées par rapport à celles des terres forestières des plaines auxquelles ils étaient habitués. Avec un accès réduit aux denrées alimentaires, les femmes ont déclaré se sentir constamment stressées par la nécessité de trouver suffisamment de nourriture et de ressources pour couvrir les besoins de leurs familles. En termes de productivité, les femmes sont devenues moins actives parce qu'elles ont moins de possibilités de se consacrer à la production agricole, et elles expriment leur désespoir face aux opportunités plus restreintes de gagner de l'argent ou d'accroître leur production de légumes.

Conséquences sociales d'un accès inégal aux opportunités

Dans les villages de réinstallation du HPL, des unités familiales ont été disloquées parce que les hommes en âge de travailler quittent la région pour trouver un emploi ailleurs. Les femmes ont assumé la direction de leur foyer et ont aussi assumé des responsabilités plus importantes dans le fonctionnement quotidien de leur famille et de leur village. Cela a modifié la dynamique de genre – et a augmenté la charge de travail des femmes. Avec des responsabilités élargies et des ressources réduites, les femmes comptent de plus en plus sur les hommes pour faire des transferts de fonds. Certaines se sentent limitées par la situation et veulent suivre leur mari pour trouver un travail rémunéré ; celles qui restent le font parce qu'elles ont des personnes à charge et des réseaux sociaux établis.

Dans le contexte du développement du barrage HPL, se contenter de dédommager en espèces et de remplacer les actifs élémentaires s'est révélé insuffisant pour rétablir les moyens de subsistance des villageois réinstallés, et en particulier ceux des femmes. À cela s'est ajouté un manque d'accès à l'information. Des

efforts plus importants sont nécessaires, à la fois en matière de politique et de pratique, pour faire face aux différences sexospécifiques des impacts de la réinstallation et des opportunités en termes de moyens d'existence. À l'inverse, le projet hydroélectrique de Song Bung 4 au Vietnam présente un exemple positif d'inclusion du genre pour les grands projets d'infrastructure de la région⁷. Le processus de réinstallation a permis aux femmes de bénéficier d'approches participatives et de promouvoir activement l'égalité des sexes dans les villages reculés. Les projets futurs doivent veiller à ce que les femmes participent à la consultation et au partage d'informations, et à ce que les moyens de subsistance sexospécifiques soient pris en compte dans les processus de dédommagement et de réhabilitation.

Gillian Cornish g.cornish@uq.edu.au

Doctorante, Faculté des sciences de la terre et de l'environnement, Université du Queensland ; Consultante, Spectrum – Réseau de connaissances sur le développement durable
<https://spectrumskdn.org/en/>

Rebekah Ramsay

Rebekah.ramsay@uqconnect.edu.au

Spécialiste du développement social, Banque asiatique de développement

Cet article a été rédigé à titre personnel et ne reflète pas nécessairement les vues de la Banque asiatique de développement ou de l'Université du Queensland.

1. Cernea M M (2008) « Compensation and benefit sharing: Why resettlement policies and practices must be reformed » *Water Science and Engineering* Vol 1, Numéro 1, pp. 89–120 bit.ly/Cernea-compensation-2008
2. Cette partie de l'étude a été financée par USAID et contractée par PACT.
3. Au Myanmar, aux termes de la Constitution, l'intégralité des terres appartient à l'État, ce qui a pour effet de limiter les droits des individus à la terre et leurs capacités à exercer leurs facultés décisionnelles.
4. Les auteurs veulent remercier David Allan et Natalie Fuller de Spectrum et Jenny Hedstrom pour leurs conseils ; Spectrum pour avoir coordonné le projet ; le Gouvernement du Myanmar et la municipalité de Paunglaung pour leur avoir facilité l'accès aux villages ; et les personnes interrogées et sondées pour leur temps et leurs contributions.
5. L'étude socioéconomique a été conçue et réalisée par le Dr. Mie Kyaw de l'Université de Mandalay.
6. Gururaja S (2000) « Gender dimensions of displacement » *Revue Migrations Forcées*, numéro 9 www.fmreview.org/gender-and-displacement/gururaja
Voir aussi : *Revue Migrations Forcées* numéro 12 www.fmreview.org/development-induced-displacement
7. Banque asiatique de développement (2014) *Navigating Gender-Inclusive Resettlement: The Experience of the Song Bung 4 Hydropower Project in Viet Nam* bit.ly/ADB-Song-Bung-4-2014

Travailler avec des chercheurs homologues aux seins des communautés de réfugiés

William Bakunzi

Les chercheurs qui sont à la foi des homologues et des réfugiés peuvent constituer une source vitale d'accès, de connaissances et d'assistance pour les communautés de réfugiés, et les chercheurs internationaux doivent réfléchir à une manière optimale de travailler en collaboration avec eux.

Le site d'installation de réfugiés de Nakivale en Ouganda est l'un des plus anciens et des plus importants, et, à ce titre, il a attiré l'intérêt, année après année, de nombreux chercheurs internationaux. Je suis un réfugié congolais et je vis à Nakivale depuis 2006. Statisticien de formation, j'ai participé en tant que chercheur homologue à plusieurs projets de recherche menés à Nakivale.

J'ai pu observer dans le cadre d'études passées, de nombreuses difficultés qui auraient pu être évitées grâce à des discussions préalables. Lors de projets dans lesquels il est important, par exemple, de cartographier la population cible, des erreurs de calcul peuvent survenir si des chercheurs extérieurs au camp se fient uniquement aux données officielles. Mon équipe, par exemple, s'est vu confié la responsabilité d'interroger un groupe de familles congolaises estimé à 300 familles selon les données d'une agence internationale; toutefois, lorsque nous avons atteint le village, nous avons été surpris de ne trouver que 50 familles à peu près.

Les conditions climatiques peuvent avoir un impact dramatique sur l'efficacité des recherches. Lorsque les chercheurs ciblent une population importante dans un temps limité, une période de pluie causera inévitablement des problèmes. Néanmoins, en expliquant simplement au préalable leurs attentes et leurs objectifs, les chercheurs internationaux peuvent être informés des conditions qui peuvent avoir un impact sur les résultats du projet et être alors en mesure de prendre les précautions nécessaires pour éviter le plus possible que l'étude ne soit perturbée.

Une fois que l'on s'assure que les chercheurs homologues ont été totalement informés des objectifs de la recherche, il leur est ensuite possible d'expliquer ces mêmes objectifs lorsqu'ils recrutent des participants, et de gérer également les attentes, une fois que la recherche a été menée à terme. La capacité des chercheurs homologues à traduire les questions dans la langue locale et de discuter, clarifier et commenter les sujets de recherche, ainsi que les

questions des entretiens peut s'avérer cruciale. Dans une situation particulière, par exemple, il nous est apparu clairement que le fait de poser des questions relatives à leur retour dans leur pays d'origine mettait des réfugiés mal à l'aise et que certains d'entre eux manquaient les rendez-vous d'entretiens; il est devenu évident que cela coïncidait avec différentes rumeurs qui circulaient selon lesquelles des réfugiés auraient été rapatriés de force. Nous avons également été témoins de situations dans lesquelles des réfugiés avaient accepté de participer aux entretiens parce qu'ils pensaient, en partie parce que le chercheur était blanc, qu'il pouvait s'agir d'opportunités de réinstallation.

Les commentaires en retour sont l'objet d'une difficulté supplémentaire. Les personnes qui ont participé à différents projets de recherche s'attendent, de manière tout à fait compréhensible, à recevoir des informations sur les résultats de l'étude, sur l'étendue de la contribution qu'ils ont apporté à la résolution d'un problème et sur les améliorations qui seront appliquées en conséquence. Lorsqu'ils sont exclus et qu'ils ne reçoivent aucune information, les participants sont déçus et ils expriment leur irritation aux chercheurs suivants en disant, « Nous avons rencontré des gens comme vous déjà plusieurs fois et nous n'avons jamais vu aucun changement. Qu'est-ce qui nous dit que vous n'êtes pas exactement comme eux? » Lorsque les chercheurs internationaux repartent, le point de contact reste le réfugié chercheur homologue qui reste dans la communauté et doit répondre à toutes ces questions. Par exemple, certaines recherches sont effectuées chaque année (à Nakivale, par exemple, sur la nutrition des réfugiés); pouvez-vous imaginer à quel point les gens sont irrités de ne jamais recevoir les résultats de la recherche de l'année précédente? Les participants doivent être informés et il faut leur expliquer dans quelle mesure les recherches auxquelles ils ont participé ont atteint les objectifs fixés, ou si elles ont eu le succès escompté et réussi à faire changer les opinions ou les programmes.

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

Pour cela les chercheurs internationaux doivent être francs avec les chercheurs réfugiés et leur fournir les connaissances qui leur permettent de transmettre les résultats.

Pour finir, les constatations qui découlent des études doivent être accessibles. Les publications ne devraient pas être uniquement disponibles en ligne où les réfugiés n'ont pas les moyens de les consulter. Les informations devraient atteindre même les personnes qui n'ont pas d'accès internet, surtout celles qui faisaient partie de la population cible de l'étude. Même s'ils sont potentiellement plus compliqués à réaliser, des formats alternatifs de publication des résultats peuvent être plus appropriés, comme par exemple, des contenus visuels, une dissémination par radio et des présentations lors de réunions et de conférences.

S'ils veulent entreprendre des recherches de manière efficace et respectueuse des personnes qu'ils étudient, les chercheurs doivent engager le dialogue avec leurs homologues chercheurs au sein des communautés réfugiées. Les chercheurs internationaux doivent toutefois apprendre à améliorer leurs pratiques de travail pour collaborer avec leurs homologues chercheurs et prévoir ce qui risque de se passer une fois qu'ils ont quitté les lieux et que leurs homologues chercheurs restent seuls sur place.

William Bakunzi bakunziw@gmail.com

Chercheur homologue au site d'installation de réfugiés de Nakivale et ancien Président, Comité 3 d'aide aux réfugiés

Valoriser le savoir humanitaire local : leçons à tirer de la République centrafricaine

Brigitte Piquard et Luk Delft

La communauté humanitaire doit mieux faire pour identifier, collecter, exploiter et diffuser les savoirs humanitaires locaux qui sont acquis par les ONG nationales lors de situations de conflit prolongées.

Les expériences de Caritas Centrafrique et de son partenaire, le Centre pour le développement et les pratiques d'urgence (CENDEP), montrent que les organisations non gouvernementales (ONG) nationales¹ peuvent apporter une contribution importante aux connaissances du secteur humanitaire international. Les deux organisations ont co-organisé un workshop en juin 2018 portant sur le transfert et la valorisation du savoir humanitaire local afin d'échanger autour de l'importance des connaissances locales et d'envisager comment la communauté humanitaire pourrait mieux identifier, collecter, exploiter et diffuser ces connaissances afin d'apporter une réponse humanitaire plus contextualisée et mieux localisée².

Caritas Centrafrique est l'un des deux organismes principaux responsables de la distribution alimentaire, conjointement avec le Programme alimentaire mondial, dans trois zones critiques de la République centrafricaine (CAF). Les savoirs locaux de son personnel national ont guidé l'organisation vers le développement d'un savoir-faire humanitaire spécifique qui permet un meilleur accès aux communautés affectées, atténue les risques opérationnels, renseigne les interactions nécessitant une

approche sensible aux particularités culturelles avec les autorités formelles et informelles locales, et facilite les négociations de l'organisation avec les groupes rebelles. En République centrafricaine, où plus d'une personne sur cinq a été déplacée par un conflit prolongé, le personnel de Caritas Centrafrique est en mesure de négocier un accès sécurisé aux communautés et de créer un espace humanitaire dans des zones où les acteurs internationaux éprouvent des difficultés à être opérationnels.

Savoir local : un aspect décisif pour le développement d'une approche locale

Les savoirs (locaux ou humanitaires) et leur gestion sont extrêmement sous-représentés dans la littérature sur le développement d'une approche locale de l'aide, c'est-à-dire le transfert du leadership pour la fourniture de l'aide à des acteurs locaux plutôt qu'internationaux. Les allusions aux savoirs locaux se limitent principalement aux connaissances autochtones (généralement réduites à un savoir-faire technique, comme par exemple les techniques de construction vernaculaire, ou à l'apport d'informations contextuelles), à la connaissance de la communauté ou à des données élémentaires

circonstancielle, comme des informations sur l'accessibilité. La plupart des exemples sont tirés de situations de catastrophe naturelle, sans que cela s'applique à des situations de conflit prolongé. De plus, ces connaissances ne sont invoquées que pendant les phases de préparation et de planification, par exemple au cours des évaluations de besoins et des analyses contextuelles. Les savoirs humanitaires locaux ont tendance à être considérés comme intuitifs, plutôt qu'étayés par des preuves ; de plus, certaines pratiques des ONG nationales peuvent être considérées comme n'étant pas suffisamment conformes aux principes humanitaires internationaux. Tout cela empêche la communauté internationale de tirer parti et de comprendre les savoirs locaux.

Caritas Centrafrique et le CENDEP ont toutefois travaillé ensemble pour rendre le savoir du personnel national plus visible et pour mieux le faire apprécier par la communauté humanitaire internationale. Leur approche consiste à tirer parti des connaissances, des pratiques et des expériences existantes. Les membres du personnel national de Caritas – qui se considèrent comme les « fils du pays » – sont capables de collecter et comprendre des informations sensibles reçues directement des membres de la communauté. Ils savent comment ce flux d'informations est généré, comment il s'exprime et comment il doit être interprété en tenant compte des connotations et des significations locales. Ces savoirs locaux constituent la base de la formation sur la collecte et la gestion des données, la communication et la production de rapports, ainsi que sur les activités de suivi et de mentorat par les pairs, le suivi de la mise en œuvre sur le terrain, l'accompagnement personnalisé et l'instauration d'une culture du changement. Sur la base des enseignements tirés de cette collaboration, le CENDEP a organisé une série de formations et d'outils pour 40 agents de programme provenant de différents bureaux régionaux et nationaux de Caritas.

Le concept de preuve et la co-production du savoir

Il est apparu évident que le personnel national de Caritas Centrafrique était parfois incapable ou manquait de confiance pour exprimer ses propres connaissances en utilisant un jargon internationalement reconnu, de sorte qu'une attitude de « formation par l'expérience pratique » était encouragée, les membres du personnel étaient encouragés à devenir eux-mêmes formateurs, de manière à pouvoir transmettre leur savoir à de nouveaux membres de l'équipe

en employant leurs propres mots. Soutenir les ONG nationales en répondant à un concept de recherche prédéfini et en les aidant à remplir des cadres conçus par la communauté internationale ne suffit pas. Il est nécessaire de reconnaître que les membres du personnel national peuvent aider à s'assurer que les questions sont, non seulement légitimes et respectueuses de la culture, mais aussi compréhensibles en dehors du secteur humanitaire international, contribuant ainsi à clarifier les malentendus culturels et à atténuer les frustrations des communautés engendrées par des questions dépourvues de sensibilité.

La notion selon laquelle les données doivent être tangibles, mesurables, scientifiques et rigoureuses est devenue la norme et c'est quelque chose qui doit désormais être remis en cause. Des méthodes créatives et flexibles de collecte des connaissances doivent être initiées sur la base de contacts moins formels avec les communautés et de protocoles de recherche plus adaptables. Les participants à la table ronde du workshop sur les méthodes de recherche comme moyen d'autonomisation ont fait valoir que des activités traditionnelles, récits, chants ou représentations – même si elles ne permettent pas de produire des preuves qui passent le test des standards internationaux – peuvent servir lors de la rédaction de rapports pour décrire la manière dont les communautés perçoivent certaines situations et besoins.

La co-production de connaissances peut élargir la coopération mais peut aussi cacher de potentiels déséquilibres de pouvoir. Bien que les méthodes collaboratives et participatives soient souvent utilisées sur le terrain pour la collecte des données, la prise de décision n'a lieu qu'au niveau supérieur du Cluster national. En outre, certaines autorités locales et les représentants des



Un camp pour des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à Bria en République centrafricaine.

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

communautés affectées ont tendance à ne partager que les informations qui, selon eux, intéressent les internationaux. Les données collectées par le personnel national et local peuvent être plus nuancées et moins gonflées que les données collectées par les organisations internationales, ce qui peut donner une représentation plus précise d'une situation, permettant un meilleur suivi et donc une mise en œuvre plus réussie.

Il est de plus en plus courant de considérer comme une bonne pratique la création d'un forum numérique ou virtuel où les connaissances et l'expertise technique peuvent être stockées et transmises à tous les niveaux du système humanitaire. De telles archives pourraient contenir des leçons apprises ou simplement présenter des données laissées à l'interprétation des utilisateurs. La création de ces forums peut également mener à de nouveaux rôles de leadership pour les ONG nationales au sein de forums et de consortiums techniques ou de coordination, de manière à leur permettre de coopérer avec d'autres organisations et de s'appuyer sur leurs meilleures pratiques mutuelles.

Renforcer les connaissances et l'expertise : une responsabilité partagée

Les ONG internationales ont la responsabilité de faciliter les processus qui incitent à un changement de comportement et d'attitude afin de permettre une passation de pouvoir. Sans remettre pour autant en cause les principes, les normes internationales devraient être examinées avec une certaine souplesse afin de tirer le meilleur parti de l'efficacité unique dont font preuve les organisations nationales. Les ONG internationales ont également un rôle à jouer dans l'adaptation de ces normes aux contextes locaux.

Les ONG nationales ont la responsabilité de créer une culture interne du changement et un espace propice à la réflexion et l'interrogation sur leurs propres pratiques. Elles devraient également plaider pour une meilleure reconnaissance de leur expérience et contribuer au développement stratégique du savoir humanitaire.

Les ONG nationales ont besoin de mener des études plus étendues afin de mieux comprendre les contextes locaux, les infrastructures sociales et politiques et la dynamique culturelle des différents acteurs, y compris leurs forces et leurs atouts, ainsi que leurs stratégies de résilience et d'adaptation. Une telle recherche peut également permettre une meilleure compréhension de l'évolution des conflits, du patrimoine et des processus décisionnels locaux. Cela peut encourager la capacité opérationnelle conjointe et aider à réduire la vulnérabilité à travers une compréhension globale des paramètres du conflit et un ensemble de réponses contextualisées capables de prendre en compte ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

Nous avons besoin d'un changement de comportement pour pouvoir passer de l'identification des leçons apprises à une révision permanente des pratiques en intégrant les connaissances locales et une pensée autoréflexive. Une approche de recherche-action par le biais d'un suivi et de tests continus et rigoureux des innovations dans les projets permettra simultanément d'accroître les connaissances et d'améliorer les pratiques. Des processus de recherche plus lents et des méthodes de recherche adaptées peuvent contribuer à autonomiser le personnel local et les communautés grâce à l'emploi de chercheurs communautaires. Des organisations nationales, telles que Caritas Centrafrique, pourraient prendre la direction des recherches sur les tendances émergentes d'une manière autonome, libre et flexible afin de stimuler la réflexion critique et d'encourager l'appropriation au sein des communautés.

Brigitte Piquard bpiquard@brookes.ac.uk
Chercheuse en humanitarisme et conflit, CENDEP,
Université Oxford Brookes www.brookes.ac.uk/architecture/research/cendep/

Luk Delft luk.delft@gmail.com
Directeur général national, Caritas Centrafrique
www.facebook.com/CaritasRCA/

1. Le terme « ONG nationale » est employé pour désigner toute organisation de la société civile qui a une structure nationale ou locale.
2. Compte rendu de workshop accessible sur : bit.ly/Brookes-CaritasCA-local-knowledge



Le Sommet mondial des réfugiés et l'importance de l'autoreprésentation des réfugiés

Comité directeur du Sommet mondial des réfugiés

En juin 2018, 72 représentants de réfugiés venus de 27 pays qui accueillent des réfugiés se sont réunis à Genève pour le tout premier Sommet mondial des réfugiés.

Ce Sommet, un véritable événement historique, a rassemblé pour la première fois des représentants de populations déplacées de force venus du monde entier pour qu'ils puissent discuter, planifier et s'organiser sur le thème de l'autoreprésentation des réfugiés. Il a été organisé et animé par huit réseaux de réfugiés, notamment par le Network for Refugee Voices [Réseau pour faire entendre les voix des réfugiés], Australian National Committee of Refugee Women [Comité national australien des femmes réfugiées], Network for Colombian Victims for Peace in Latin America and the Caribbean (REVICPAZ-LAC) [Réseau des victimes colombiennes pour la paix en Amérique latine et dans les Caraïbes], New Zealand National Refugee Association [Association nationale néozélandaise de réfugiés], Asia Pacific Refugee Rights Network [Réseau Asie Pacifique pour les droits des réfugiés], Refugee Led Organizations Network [Réseau d'organisations de réfugiés (Ouganda)] et Syrian Youth Volunteers [Jeunes syriens bénévoles] – des Pays-Bas. Deux organisations non gouvernementales (ONG) ont apporté leur soutien au Sommet, Independent Diplomat [Diplomate indépendant] et Refugee Council of Australia [Conseil australien pour les réfugiés].

L'une des discussions thématiques a été axée sur la participation et la capacité d'action – comment les réfugiés et les autres personnes déplacées de force peuvent avoir une véritable participation et influencer

les processus de prise de décision qui ont un impact sur leur vie à différents niveaux (local, national, régional, mondial) et au sein de différents forums (ceux par exemple des gouvernements, des ONG, des communautés).

Malgré de récentes demandes pour plus d'implication des réfugiés à la fois au niveau des processus mondiaux et des initiatives locales, très peu d'éléments indiquent une meilleure représentation des réfugiés et des autres communautés déplacées de force (particulièrement les organisations de femmes). Et même si la communauté internationale accepte le principe de l'élaboration participative des politiques, tel que détaillé dans le « Grand compromis » et incarné par le mantra des Objectifs de développement durable qui promet de « ne laisser personne sur le bord du chemin », les pratiques participatives en vigueur sont loin d'être satisfaisantes.

La participation des réfugiés est bienvenue, principalement, comme un moyen de mettre en œuvre le programme des institutions et des gouvernements les plus importants, plutôt que comme un véritable engagement stratégique destiné à apporter une réponse adaptée aux souhaits et aux besoins des personnes affectées plutôt qu'aux biens et services qu'il est possible de fournir. Parmi les obstacles à la participation des réfugiés se trouvent les fortes attentes des parties prenantes par rapport à la capacité des organisations de



Des participants au Sommet mondial des réfugiés.

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

réfugiés à participer aux processus de prise de décisions malgré des financements limités, des obstacles linguistiques et des préoccupations relatives à leur statut juridique auxquelles elles sont souvent confrontées. S'assurer de faire entendre des voix diverses et représentatives de réfugiés au cours des discussions mondiales est en soi un défi lorsqu'une grande partie de ce dialogue prend place à Genève ou à New York, où l'accès est limité à ceux qui se trouvent déjà en Europe ou en Amérique du Nord ou qui disposent de documents et de ressources pour voyager. Les réfugiés qui se trouvent dans des centres de détention, dans des contextes de protection où il existe des risques réels de s'exprimer, ceux qui ont moins d'opportunité de développer des compétences importantes dans un contexte de prise de décision politique et dont l'existence est une lutte quotidienne ont encore moins de chance de pouvoir participer.

Au cours du Sommet, les discussions autour de la participation et de la capacité d'agir ont été centrées sur les questions suivantes :

De quel type de participation parlons-nous ? Comment la participation peut-elle devenir plus effective ? Quel type de processus organisationnel ou structuré pourrait être viable et efficace ? Quels types de relations aimerions-nous établir avec les parties prenantes et les autres acteurs décisionnaires ? Comment pouvons-nous transformer les efforts des réfugiés et leurs processus organisationnels en quelque chose de viable dans la durée ?

Le Sommet a donné l'occasion aux dirigeants de réfugiés de développer des réseaux et d'échanger des idées et a conduit à plusieurs succès importants :

- Les organisations issues de la communauté réfugiée, les initiatives et les « faiseurs de changement » à travers le monde se sont engagés à mettre en place avant fin 2018 un réseau représentatif – une plate-forme internationale inclusive visant la participation et l'autoreprésentation des réfugiés. Ce réseau mondial œuvrera à la création d'un mécanisme de surveillance indépendant chargé d'évaluer les progrès en matière de participation et de réalisation des droits des réfugiés.
- Garantir la possibilité de participation des organisations et des réseaux de réfugiés à tous les niveaux (local, fédéral, régional et international) de manière à représenter les préoccupations des populations réfugiées au sein des forums politiques et de prise de décisions relatifs au déplacement forcé,

en particulier lors du Forum Mondial des Réfugiés de 2019 et de ses réunions ultérieures, ainsi que de tous autres organes de prise de décisions qui influent sur leur vie.

- Faire en sorte que tous les acteurs impliqués dans la protection internationale s'efforcent activement d'inclure de manière significative les organisations et les initiatives de réfugiés en tant que partenaires égaux et leur donnent les moyens de participer à la recherche de solutions au déplacement forcé. Ceci inclut des considérations de durabilité à travers l'attribution de ressources, de moyens pour soutenir le travail des dirigeants au sein des organisations et des réseaux de réfugiés, et pour répondre aux demandes de renforcement des capacités, et l'analyse et la résolution des obstacles à la participation.

Des recommandations détaillées sont décrites dans le document de synthèse sur la discussion politique et les résultats du sommet (Summit's Policy Discussion and Outcomes Paper¹). Le Comité directeur du Sommet mondial des réfugiés invite les commentaires et les réactions, et se réjouit d'avance de coopérer avec l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les ONG et les partenaires locaux en vue d'adopter les mesures nécessaires menant à une approche plus inclusive et plus participative et fondée sur les droits de l'homme de l'élaboration des politiques pour les réfugiés. Plusieurs réunions régionales du Sommet mondial des réseaux de réfugiés sont déjà prévues et auront lieu avant la fin de l'année 2018.

Mauricio Vilorio et Diana Ortiz

Red de Victimas Colombianas por la Paz en Latinoamérica y el Caribe.

Najeeba Wazefadost

Hazara Women of Australia/Australian National Committee on Refugee Women.

Mohammed Badran

Network for Refugee Voices/Syrian Youth Volunteers – Netherlands.

globalsummit4refugees@gmail.com

www.networkforrefugeevoices.org

1. www.networkforrefugeevoices.org/global-summit-of-refugees



**Nothing About
Us Without Us**

#GlobalSummitOfRefugees

Porter assistance aux personnes déplacées : une responsabilité partagée

Iwuoha Chima Iwuoha

Enyimba kwe nu. Quand nous travaillons ensemble, nous obtenons de meilleurs résultats.

Je m'appelle Iwuoha Chima Iwuoha, et j'habite à Aba, dans l'État d'Abia, au Nigéria.

Au cours de la guerre civile nigérienne de 1967 à 1970, la malnutrition était particulièrement répandue dans l'est du pays (alors appelé Biafra) et de nombreux enfants sont décédés des suites du kwashiorkor, une forme aiguë de malnutrition. En 1969, quatre de mes frères et moi-même avons souffert du kwashiorkor, mais nous avons survécu grâce au secours alimentaire apporté par les organisations internationales. J'avais 13 ans à l'époque et, lorsque j'ai entendu ma mère remercier Dieu pour les denrées fournies par les organismes de secours, je lui ai dit que quand je serai grand, moi aussi j'apporterai un secours aux personnes dans le besoin.

En 1994, j'ai fondé Refugee Relief Workers International (ReRWI), une organisation non gouvernementale visant à aider les réfugiés et les personnes déplacées de l'intérieur (PDI) au Nigéria. Les premières personnes à qui nous avons porté assistance étaient des habitants du coin qui avaient été déplacés par la violence communale. Des maisons, des églises et des écoles avaient été détruites, de nombreuses personnes avaient été tuées et un plus grand nombre encore avait fui pendant la nuit. Nous avons alors écrit au président de l'administration locale pour lui faire part de la situation désespérée des déplacés. Avec son appui, nous avons entrepris une évaluation des besoins de quelque 2000 personnes déplacées et nous les avons aidées à désigner leurs propres leaders. Le premier besoin que nous avons identifié, en consultation avec ces personnes, a été de reconstruire les logements. Nous avons écrit des lettres pour mobiliser les soutiens en faveur de ce programme de reconstruction et, grâce à la publicité ainsi générée, nous avons reçu des offres d'assistance de la part d'églises, de proches de personnes déplacées et d'autres organisations de la société civile.

Vingt-quatre ans plus tard, nous travaillons aujourd'hui avec la communauté Umunneato Obuzo, qui comprend des personnes déplacées par les conflits communaux vivant actuellement dans des abris temporaires (pas dans des camps) et ayant besoin de nourriture, mais aussi de meilleurs abris, d'éducation et de travail. Nous

avons conclu un partenariat avec l'Agence de l'État d'Abia pour le développement communautaire et social, qui a obtenu une subvention de la Banque mondiale pour nous aider à fournir des logements améliorés aux PDI et aider ces dernières à fonder leur association communautaire.

ReRWI est membre de la coalition des organisations non gouvernementales de l'État d'Abia, qui œuvre collectivement pour aider le gouvernement d'État à mettre en œuvre les Objectifs de développement durable¹. Toutefois, nous rencontrons des difficultés à obtenir des subventions² et nous souffrons également du manque de formations (et de participation à la communauté de l'assistance plus étendue) disponibles aux organisations locales comme la nôtre.

Chez ReRWI, nous employons six personnes, dont moi-même, et un consultant indépendant. Nous avons également 68 bénévoles enregistrés qui mettent leurs différentes formations et compétences professionnelles au service de l'humanité. Mes enfants et ma femme participent également à nos activités. Certains de nos jeunes bénévoles ont quitté ReRWI après quelques années formatrices et sont dorénavant employés par d'autres agences à l'étranger. L'un d'entre eux travaille dans un camp de réfugiés en Allemagne, par exemple, tandis qu'un autre est employé par une organisation aux États-Unis.

Au fil des années, j'ai appris que l'assistance humanitaire est une responsabilité partagée, qui ne doit jamais être assumée par une seule personne ou une seule organisation, indépendamment de sa richesse ou de son pouvoir. Nous avons besoin de réseaux, de collaboration et de partenariats. Lorsque je serai trop âgé, des personnes plus jeunes prendront ma place et continueront dans le même esprit de travail collaboratif qui vise à aider les autres.

Iwuoha Chima Iwuoha
refugeevolunteer@yahoo.com

Fondateur et président, Refugee Relief Workers International (Tél +234 803 562 2086)

1. bit.ly/NigerianVoice-AbiaStateNGOs

2. Nous recherchons actuellement des soutiens pour le projet de réhabilitation de la communauté Umunneato, de même que pour un exercice national de cartographie des PDI établies hors des camps.

L'exclusion des acteurs locaux des instances dirigeantes chargées de coordonner la protection de l'enfance

Umar Abdullahi Maina, Daniel Machuor et Anthony Nolan

En dépit d'engagements répétés et de nombreux conseils indiquant qu'il est souhaitable de confier la prise en charge de la coordination à un niveau national aux acteurs locaux, la réalité montre qu'ils continuent d'en être exclus.

À l'heure actuelle, il existe 33 groupes nationaux de coordination de la protection humanitaire de l'enfance (anciennement dénommés sous-groupes de protection de l'enfance) dans le système de regroupements du Comité permanent interorganisations (Inter-Agency Standing Committee – IASC)¹. Ces groupes définissent l'orientation stratégique globale des interventions humanitaires en matière de protection de l'enfance et peuvent avoir énormément d'influence sur l'affectation des financements et sur les opportunités de formation en faveur des organisations qui assurent la protection de l'enfance. Une enquête récente a montré que ces groupes comprennent en moyenne 22 organisations nationales de protection de l'enfance par groupe et que plus de 60 % d'entre eux sont des acteurs locaux². Il est toutefois surprenant de constater que si les acteurs nationaux représentent la majorité des membres, à l'heure actuelle, aucun des 33 groupes n'est codirigé par une organisation de la société civile nationale (OSC).

Les documents internes d'orientation du Cluster de protection global encouragent explicitement la codirection des ONG locales car celles-ci apportent des perspectives uniques à la prise de décisions et peuvent conduire à des mécanismes de coordination plus durables, inclusifs et efficaces. Par exemple, un coordinateur local compétent, peut mettre à profit les réseaux locaux pour amplifier les messages de plaidoyer et produire des analyses plus précises – et ainsi, peut se montrer plus efficace dans le suivi de la responsabilité envers les enfants et leurs familles. Dans la plupart des contextes, employer un bon coordinateur issu d'une ONG locale s'avèrera également moins coûteux qu'un employé d'une organisation internationale.

Les Standards minimums pour la protection de l'enfance exigent que l'agence chef de file du groupe s'appuie sur les structures de coordination locales existantes et encourage la codirection des OSC chaque fois que cela est possible³, tandis que l'IASC a déclaré que les Coordinateurs résidents ou les Coordinateurs humanitaires

et les Équipes nationales humanitaires doivent s'assurer que le financement n'est pas un obstacle pour les agences qui souhaitent partager la direction du groupe, et que « ceux qui partagent un rôle de codirection doivent contribuer au renforcement des capacités nationales »⁴.

Pourquoi, alors, n'y a-t-il pas plus d'ONG locales dans des rôles de coordination ou de codirection ? De nombreuses explications sont proposées, mais les deux que nous entendons le plus souvent sont, d'une part, que les partenaires locaux manquent des capacités suffisantes pour diriger le groupe de coordination au niveau national et, d'autre part, que la présence des acteurs internationaux est nécessaire pour leur neutralité, leur impartialité et/ou leur indépendance.

Une question de capacité ?

Tout comme la communauté internationale, les ONG locales ont des niveaux d'expériences et de compétences très variés. Nombreuses sont les agences de l'ONU et les ONG internationales (ONGI) occupant des postes de direction ou de codirection qui emploient déjà des collègues nationaux pour occuper ces positions de direction ou de codirection. Dans bien des contextes, les ONG locales ou nationales coordonnent des réseaux et des groupes de travail thématiques autour de la protection de l'enfance, ou supervisent des programmes de protection de l'enfance intégrés et multisectoriels. Souvent elles dirigent ou codirigent des groupes de coordination à un échelon infranational. Difficile de dire pourquoi ces mêmes capacités ne sont pas considérées pertinentes ou suffisantes pour qu'elles puissent prétendre à des rôles de coordination nationale.

De nombreux groupes de coordination de la protection de l'enfance dans l'action humanitaire sont en place depuis plus de 10 ans (en Somalie, en République démocratique du Congo et en République Centrafricaine, par exemple) et de nombreuses organisations et employés locaux chargés de la protection de l'enfance travaillent dans le secteur depuis le

début de cette période. Néanmoins, lorsqu'un poste de coordinateur de la protection de l'enfance a été publié pour l'un de ces contextes au début de l'année 2018, les critères de sélection précisaient qu'un candidat international ayant cinq ans d'expérience professionnelle était recherché. Est-il vraiment possible qu'aucun acteur local n'ait suffisamment d'expérience et de compétences pour que sa candidature soit prise en compte pour un tel poste ?

Les coordinateurs internationaux continuent d'enchaîner les différents postes de direction de la protection de l'enfance, bien que leur expérience professionnelle et leur compréhension du contexte local soient nettement inférieures à celles des candidats locaux. Des ONG nationales solides ont, par le passé, joué un rôle de codirection nationale, mais ont finalement été remplacées par des ONG internationales (en Somalie, par exemple). Un examen récent de la diversité en matière de direction humanitaire a révélé que l'éviction des partenaires locaux était courante⁵.

Plutôt que de manquer de capacités suffisantes, il est peut-être plus exact de dire que les ONG locales et nationales manquent de financements institutionnels flexibles ou qu'elles ne disposent pas de systèmes de ressources humaines, de financement ou de gestion aussi robustes que ceux de nombreuses grandes ONGI. Ainsi, pour les ONG locales et nationales, il est difficile de recruter et de retenir des spécialistes de la coordination, ou d'obtenir un soutien auprès d'un siège régional ou international en la matière. Néanmoins, ces contraintes sont surmontables. Imaginez ce qui aurait pu être réalisé si la communauté humanitaire internationale avait passé les 10 dernières années à détacher des spécialistes de la coordination pour travailler au sein d'organisations partenaires locales, ou à leur offrir des opportunités de coaching, de mentorat et de jumelage, ou encore à soutenir financièrement un partenaire local pour qu'il puisse recruter et gérer son propre spécialiste national ou international de la coordination.

Une question de neutralité, d'impartialité et d'indépendance ?

Il est certain que la neutralité, l'impartialité et l'indépendance jouent un rôle essentiel dans le cadre des interventions en matière de protection et que les gouvernements ont parfois besoin d'un appui pour atteindre ces idéaux. Si les services d'une agence internationale sont nécessaires, l'UNICEF a un mandat officiel de l'IASC pour être l'institution de dernier recours en matière de protection de l'enfance au sein

du système Cluster et devrait pouvoir répondre aux nombreuses préoccupations concernant la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. Si des niveaux d'indépendance supplémentaires sont nécessaires, des arrangements tripartites ont été établis dans certains contextes (gouvernement, ONU et ONGI). Les groupes, en tant que tels, disposent de suffisamment de flexibilité pour structurer leurs arrangements de leadership afin de s'adapter à un contexte donné.

C'est toutefois une erreur de penser que seuls les acteurs internationaux peuvent garantir l'impartialité. Les OSC locales et nationales occupent déjà des rôles de leadership au niveau infranational et naviguent à travers des contextes opérationnels locaux, des dynamiques et des relations complexes (nous avons pu en témoigner lors de nos travaux au Nigéria et au Soudan du Sud). Les acteurs locaux sont apparemment suffisamment dignes de confiance pour gérer efficacement la coordination (avec toutes ses complexités) au niveau infranational – mais pas au niveau national. Pourquoi les organisations internationales sont-elles disposées à investir des ressources humaines dans des rôles de coordination nationaux, mais pas dans des rôles de coordination infranationaux ? De nombreux collègues locaux nous ont suggéré que les acteurs internationaux préfèrent diriger des groupes de coordination au niveau national car ces rôles sont ceux qui ont le plus de visibilité et d'influence. D'autres ont suggéré que les ONGI pensent qu'elles peuvent faire un meilleur travail que les organisations locales. Certains ont même suggéré que les ONGI cherchent à jouer un rôle de leadership national en vue de s'assurer un accès à des ressources financières pour leurs propres programmes.

Les Plans d'intervention humanitaires (qui décrivent l'approche et les priorités de la communauté humanitaire) n'indiquent pas comment les décisions de leadership sont prises, ni si des plans de transition sont en place, malgré les engagements de l'IASC et du Cluster de protection global pour élaborer des plans de transition dans les trois mois qui suivent le début d'une crise, et chaque année par la suite. Les motifs qui expliquent le manque d'acteurs locaux à des responsabilités de coordination nationale restent vagues, mais la communauté humanitaire de protection de l'enfance peut sûrement mieux faire.

Trois défis à relever

Au moment où les groupes de coordination de la protection de l'enfance et les EHN

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

(équipes humanitaires nationales) préparent leurs Plans d'intervention humanitaires pour l'année 2019, nous aimerions proposer à nos collègues internationaux chargés de la coordination, à tous les membres des groupes qui se chargent de coordonner la protection de l'enfance, et plus généralement au système de groupes, de relever trois défis.

Groupes chargés de la coordination de la protection de l'enfance : prévoyez d'inclure 2 ou 3 phrases dans votre prochain plan d'intervention pour définir explicitement les dispositions en matière de leadership. Étant donné que le leadership en matière de coordination est fondamental pour l'intervention humanitaire, les dispositions en matière de leadership devraient être expliquées dans la stratégie humanitaire. Si les acteurs locaux ne jouent pas un rôle directeur, la stratégie devrait indiquer quels plans de transition sont actuellement en cours, ou quelles conditions préalables sont nécessaires pour permettre une telle transition.

ONGI (spécifiquement les codirecteurs) : Engagez-vous dans une stratégie disposant de ressources et limitée dans le temps, qui permette une transition vers une codirection locale, notamment en fournissant un coaching, un mentorat et/ou un soutien par jumelage, le cas échéant. Cette transition devra avoir lieu le plus rapidement possible, mais devra bien entendu être une transition responsable assortie d'un calendrier adapté. Les ONGI

devront prendre en compte cette transition dans leur stratégie de collecte de fonds et leur affectation de ressources en interne.

Donateurs : Si les deux premiers défis ne sont pas relevés par les groupes de coordination et les ONGI, cessez de financer les postes de codirecteurs des ONGI et privilégiez plutôt le soutien direct à la codirection locale.

Daniel Machuor machuorcina@gmail.com

Directeur général, Community in Need Aid (CINA), Soudan du Sud www.cinasouthsudan.org

Umar Abdullahi Maina mainaumar62@gmail.com

Superviseur de programme, Neem Foundation, Nigeria www.neemfoundation.org.ng

Membres du Groupe stratégique consultatif global du domaine de responsabilité sur la protection de l'enfance (Global Child Protection Area of Responsibility (CP AoR) Strategic Advisory Group).

Anthony Nolan anolan@unicef.org

Expert thématique en localisation pour le CP AoR et spécialiste de la protection de l'enfance, UNICEF www.unicef.org

1. bit.ly/GPC-child-protection
2. CP AoR Étude annuelle 2017 bit.ly/CPAoR-AnnualSurvey2017
3. CP AoR (2010) Standards minimums pour la protection de l'enfance dans l'intervention humanitaire bit.ly/CP-Minimum-Standards-fr
4. Voir IASC (2011, révisé 2015) *Reference Module for Cluster Coordination at Country Level* bit.ly/IASC-2015-cluster-coordination
5. Humanitarian Advisory Group (2018) *Drawing on our diversity: Humanitarian leadership*, p10 bit.ly/HAG-diversity-leadership-2018

Pour plus de lecture sur le thème des enfants déplacés et apatrides, veuillez vous reporter à la liste thématique de RMF « Children on the move » (publiée en 2016, en anglais) qui fournit des liens permettant d'accéder aux articles qui ont été publiés sur le sujet de la protection des enfants dans les anciens numéros de RMF. La plupart des articles sont disponibles en anglais, espagnol, arabe et français, aux formats PDF et HTML. Les plus récents sont également disponibles au format audio/MP3 (uniquement en anglais).

D'autres listes thématiques de RMF également disponibles comprennent : • Yémen • Les processus de paix et la consolidation de la paix • L'Amérique latine et les Caraïbes • L'apatridie • Les Rohingyas • La traite et le trafic de personnes • La protection en mer • Les jeunes • La santé et le déplacement

Si vous souhaitez nous proposer un sujet d'intérêt général et/ou nous suggérer d'aborder une question sur un thème particulier, veuillez contacter les éditrices par email : fmr@qeh.ox.ac.uk. www.fmreview.org/thematic-listings

Conseil consultatif international de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont membres du Conseil à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

Lina Abirafeh

Lebanese American University

Nina M Birkeland

Norwegian Refugee Council

Jeff Crisp

Independent consultant

Eva Espinar

University of Alicante

Matthew Gibney

Refugee Studies Centre

Rachel Hastie

Oxfam

Lucy W Kiama

HIAS Kenya

Khalid Koser

GCERF

Erin Mooney

UN Protection

Capacity/ProCap

Steven Muncy

Community and Family

Services International

Kathrine Starup

Danish Refugee Council

Emilie Wiinblad Mathez

UNHCR

Richard Williams

Independent consultant

Barbara Harrell-Bond, 1932–2018

Dr Barbara Harrell-Bond, professeure émérite, fondatrice et directrice du Centre d'études sur les réfugiés, est décédée le 11 juillet 2018.

Une source d'inspiration et un mentor pour des milliers de collègues, d'amis et de réfugiés à partout dans le monde, le monde a perdu l'une des personnalités les plus influentes dans le domaine du déplacement forcé. Son engagement féroce résonne maintenant de manière encore plus forte à une époque où la compassion et la protection des réfugiés font cruellement défaut.

Elle a été une pionnière et a fait des études sur les réfugiés un thème de préoccupation universitaire important, mais uniquement dans la mesure où une recherche et des études rigoureuses permettaient de restituer du pouvoir aux réfugiés en générant un débat critique et constructif entre politique et pratique.

Professeur Roger Zetter, ancien directeur du Centre d'études sur les réfugiés
(L'intégralité de la notice nécrologique est disponible dans
The Guardian du 30 juillet 2018 bit.ly/Guardian-BHB-obituary)

Cinq ans après avoir fondé le Centre d'études sur les réfugiés en 1982, Barbara Harrell-Bond a lancé la publication de la Revue Migrations Forcées (connue à l'époque sous le nom de Refugee Participation Network newsletter [Bulletin du réseau de participation des réfugiés]).

Nous sommes fières de poursuivre son œuvre et son engagement de défense des droits des réfugiés. Depuis sa fondation en 1987, le nom de la publication a changé et elle a connu plusieurs refontes – mais les objectifs de la Revue Migrations Forcées restent identiques à ceux établis en tout premier lieu par Barbara.

...établir un lien à travers lequel les praticiens, les chercheurs et les politiciens peuvent communiquer et tirer un avantage mutuel de l'expérience pratique et des résultats de la recherche.



Le numéro de juin 2019 de la RMF rendra hommage à Barbara Harrell-Bond et reflètera son travail et les causes au nom desquelles elle a combattu. Des informations détaillées seront affichées en ligne sur : www.fmreview.org/fr/aparaitre.

Si vous souhaitez apporter un soutien financier à ce numéro spécial, ou si vous êtes en mesure de nous suggérer des sources possibles de financement, merci de bien vouloir prendre contact avec les éditrices, Marion Couldrey et Jenny Peebles, par email : fmr@qeh.ox.ac.uk, ou par téléphone : +44 (0)1865 281700.

