

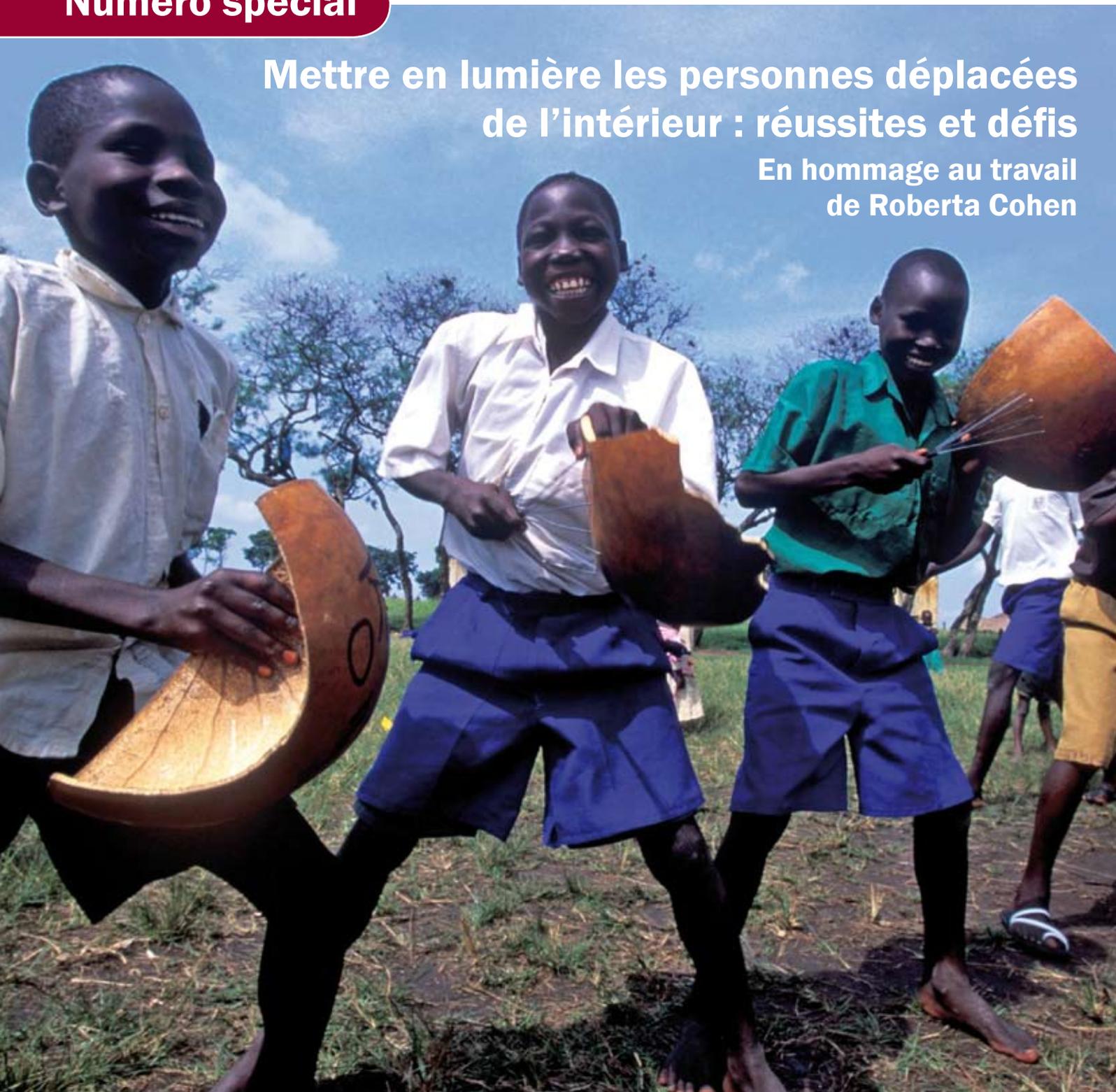
MIGRATION FORCÉE revue

Mars 2007

Numéro spécial

Mettre en lumière les personnes déplacées
de l'intérieur : réussites et défis

En hommage au travail
de Roberta Cohen



Centre
d'études
sur les
réfugiés



Institut Brookings-Université de Berne
Projet sur le déplacement interne

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

Revue Migration Forcée

Revue Migration Forcée offre une tribune pour l'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'Etudes sur les Réfugiés à l'Université d'Oxford.

Rédacteurs en chef

Marion Couldrey & Dr Tim Morris

Revue Migration Forcée

Refugee Studies Centre
Department of International Development
3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK
Courriel : fmr@qeh.ox.ac.uk
Téléphone : +44 (0)1865 280700
Skype : fmreview
Télécopie : +44 (0)1865 270721

Site internet

www.migrationforcee.org

Conception/design

Art24 (www.art-24.co.uk)

Imprimerie

LDI Ltd

ISSN 1460-9819

Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne

Des dizaines de millions de personnes ont été contraintes de quitter leurs maisons du fait de conflits armés, de combats internes et de violations systématiques des droits humains, mais restent cependant à l'intérieur des frontières de leurs propres pays. Le Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne a été créé pour promouvoir une réponse plus efficace à ce problème global à un niveau national, régional et international et pour soutenir le travail du Représentant du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des personnes déplacées. Le projet est co-dirigé par Walter Kälin, le Représentant du Secrétaire général, et Elizabeth Ferris, Chercheuse principale à l'Institut Brookings.

www.brookings.edu/idp
brookings-bern@brookings.edu

Brookings-Bern Project on Internal Displacement
The Brookings Institution
1775 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036 Etats-Unis
Tel: +1 (202) 797-6168

Photo de page de couverture :

Des écoliers répètent en vue d'une prestation musicale dans un camp pour des personnes déplacées du district d'Alero, Nord-Ouganda, août 2006. Manoocher Deghati/IRIN

table des matières

Introduction par Francis Deng et Walter Kälin	3
Mon hommage personnel à Roberta Cohen par Francis M Deng.....	4
L'avenir des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays par Walter Kälin.....	5
Mettre les personnes déplacées à l'ordre du jour international : les enseignements tirés par Petter F Wille.....	7
Ma première rencontre avec Roberta... par Maria Stavropoulou	8
La réforme humanitaire et les nouvelles réponses institutionnelles par Dennis McNamara.....	9
Opportunités et défis du rôle de l'UNHCR dans la protection des personnes déplacées par Erika Feller	11
ProCap: Renforcer les capacités en matière de protection	14
La protection des Personnes déplacées - femmes, enfants et jeunes par Dale Buscher et Carolyn Makinson	15
Améliorer l'information sur les personnes déplacées: condition préalable à une meilleure protection par Elisabeth Rasmusson.....	16
Protection des personnes déplacées au niveau national en Asie du Sud par Paula Banerjee	18
Feuille de route pour la fin des déplacements forcés au Sri Lanka? par Jeevan Thiagarajah.....	20
Colombie: jusqu'où peut aller la Cour constitutionnelle pour protéger les droits des personnes déplacées? par Manuel José Cepeda-Espinosa.....	21
La protection régionale ou nationale pour les personnes déplacées dans la région des Grands Lacs? par Zachary A Lomo	23
Personnes déplacées par d1es projets de développement et par des conflits: combler l'écart présent dans la recherche par Michael M Cernea	25
L'étude des personnes déplacées : un regard rétrospectif et vers l'avenir par Susan Martin	27
Le Projet : un modèle qu'on peut reproduire? par Thomas G Weiss	29
Portons nos regards vers l'avenir par Elizabeth Ferris	30
En ses propres mots hommage de la part des rédacteurs de RMF	32

Droits d'auteur et 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 ou du Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne. Tout document de RMF imprimé ou mis en ligne peut être reproduit librement, à condition que la source et l'URL spécifique de l'article soient mentionnés. Nous recevons volontiers tout commentaire sur le contenu et la présentation de la revue - veuillez nous envoyer un courriel ou un courrier.

Introduction

par Francis Deng et Walter Kälin

Après douze années en tant que co-directrice du Projet sur les personnes déplacées de l'Institut Brookings, Roberta Cohen prendra sa retraite fin 2006.

Roberta se souvient être arrivée à l'Institut Brookings en 1994 dans un bureau vide, avec pour question la définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI). Aujourd'hui le déplacement interne est un champ d'étude et d'opérations à part entière. Il ne faut pas sous-estimer le rôle que Roberta a joué dans cette transformation.

Roberta a travaillé de manière inlassable afin de soutenir nos mandats respectifs en tant que Représentants du Secrétaire général de l'ONU sur le Déplacement interne (pour Francis Deng) et des Droits humains des PDI (pour Walter Kälin). Elle a joué un rôle prépondérant en guidant la préparation des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.¹ Elle s'est aussi placée au centre de la mise en application des Principes, en collectant des fonds pour leur traduction et leur dissémination, en organisant et participant à d'innombrables séminaires, conférences et ateliers et en faisant pression au sein du système de l'ONU et auprès des gouvernements. Elle a inscrit les PDI à l'ordre du jour des institutions nationales de défense des droits de l'homme, tout particulièrement en Asie, présidé nombre de réunions avec des ONG et travaillé directement avec les PDI elles-mêmes.

L'on doit à Roberta la définition d'un champ de recherche académique et intellectuelle. Avec ses collègues de Brookings, Roberta a permis d'identifier les PDI comme population sensible, a mis au point le concept de « souveraineté en tant que responsabilité » et a mené des recherches sur différents sujets allant des processus de paix aux taux de mortalité. Elle a publié et écrit ou co-écrit des textes universitaires de référence sur le déplacement interne, en particulier *Masses in Flight* (« Populations en fuite »)² en 1998.

Comme il convient à une chercheuse de marque à Brookings, Roberta a écrit

nombre de chroniques et commentaires et différents documents de politique générale sur les problèmes liés au déplacement, aux interventions humanitaires et à l'aide internationale. Ces dernières années elle s'est trouvée au premier plan du travail de Brookings sur le Darfour et la



Roberta Cohen

Corée du Nord. En abordant le départ en retraite de Roberta et son nouveau statut d'Associée principale non-résidente, le président de Brookings, Strobe Talbott, insista sur le fait que le terme « retraite » reste entre guillemets et que l'importance du « non » de « non-résident » soit amoindrie. « La contribution de Roberta à l'Institut Brookings et dans le monde est immense et doit continuer. »

Le fait que tant de grands décideurs et d'importants universitaires spécialisés dans les déplacements internes aient contribué à ce numéro spécial de RMF illustre la grande influence du travail de Roberta. Mais cela indique aussi

l'étendue du problème des déplacements internes. L'on compte aujourd'hui plus de 24 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison de conflits et plusieurs millions de personnes déplacées suite à des projets de développement ou des catastrophes naturelles. Cela indique aussi la volonté nouvelle de la part de la communauté internationale de considérer l'intervention afin de protéger les droits des PDI, confirmant le principe de

« responsabilité de protection » que 192 gouvernements ont approuvé au Sommet mondial de 2005.³ En outre, un nombre grandissant de pays développent actuellement leurs propres lois et mesures nationales sur les PDI et d'importants changements institutionnels sont en cours au sein de l'ONU.

Ce numéro spécial offre donc l'occasion non seulement de commémorer le travail de Roberta, mais aussi de faire le point. Les articles font l'examen des leçons tirées des tentatives d'application des Principes directeurs, des implications des changements institutionnels pour la protection des PDI et des opportunités et défis nés de la mise en pratique de la protection des PDI. Les différents auteurs nous rappellent les importants progrès qui ont été effectués et l'étendue de la contribution de Roberta. Toutefois, ils nous montrent aussi combien il nous reste à faire. Chacun à notre manière, nous continuons tous les deux à défendre les droits des PDI.

Nous comptons sur le soutien continu de Roberta et sommes impatients de travailler avec Elizabeth Ferris, qui lui succède.

Francis Deng a travaillé en tant que Représentant du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des personnes déplacées. Courriel: dldeng@kushworld.org. Walter Kälin est le Représentant du Secrétaire général de l'ONU pour les droits de l'homme des PDI. Courriel: walter.kaelin@oefre.unibe.ch

1. (en anglais) www.brook.edu/fp/projects/idp/articles/guiding.htm

2. (en anglais) www.brook.edu/press/books/massflight.htm

3. (en anglais) www.un.org/summit2005/

Mon hommage personnel à Roberta Cohen

par Francis M Deng

Bien que j'aie reçu, au cours des années, de nombreux éloges pour mes efforts en faveur des personnes déplacées du monde entier en tant que Représentant du Secrétaire général de l'ONU sur cette question, je peux affirmer sans hésitation que je n'aurais pu faire ce que j'ai fait sans Roberta Cohen.

C'est avec grand plaisir que je saisis cette occasion pour rendre hommage à une chère amie et une co-équipière qui m'est proche et avec qui nous avons instauré une réponse internationale à la crise mondiale du déplacement interne. Roberta a aidé à ouvrir la voie vers mon affectation quand,

contribué à cet ensemble d'approches diverses, à la fois complexe, précaire, créatif et, il me semble, constructif.

Nos personnalités, bien que différentes, se complétaient. Toute personne possédant un brin de sagesse ne voudrait pas se

trouver dans le camp opposé à Roberta, et j'eus la chance de me trouver naturellement de son côté et elle du mien. J'admets favoriser généralement un engagement diplomatique et constructif avec les gouvernements, ce qui contraste avec l'inclination de Roberta pour une défense plus agressive des droits humains. Cela fut toujours une source de tension créatrice entre elle et moi; nous avions tous les deux conscience de la valeur de notre complémentarité et, d'année en année, nous nous sommes peu à peu rapprochés.

Roberta Cohen a joué un rôle crucial dans la mobilisation d'une équipe juridique afin de mettre au point les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Bien qu'elle n'ait pas eu de formation de juriste, elle organisa non seulement les réunions de l'équipe mais elle participa aussi de manière active aux discussions sur les importants problèmes qui furent soulevés. Roberta s'engagea aussi activement dans l'évaluation et la mise en place d'arrangements institutionnels internationaux en réponse au déplacement interne. De plus, profondément consciente du rôle potentiel

que les organisations régionales pouvaient jouer, elle travailla avec diligence afin d'établir une coopération avec celles-ci. Fidèle à ses expériences passées au sein d'ONG, elle fut également capable de mobiliser efficacement la société civile pour défendre la cause. En outre, Roberta prouva son habilité à conduire et superviser un travail de recherche, non seulement par sa contribution essentielle à notre étude en deux volumes -*Masses in Flight*² et *Forsaken People*³ - et ses nombreux articles, mais aussi en commissionnant et supervisant une série d'études sur une variété de sujets et de problèmes stratégiques.

L'espace alloué pour ce bref hommage ne me permet pas de rendre justice à la contribution que Roberta a apporté à tous les aspects de notre travail et de notre mandat. En tant que co-directeur du Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne, j'ai été ravi de voir Roberta continuer de travailler avec mon successeur, le Professeur Walter Kälin, qui est le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays et qui a joué un rôle prépondérant dans le développement des Principes directeurs puisque il était le président de l'équipe juridique qui les ont élaboré.

Je serai à jamais reconnaissant envers Roberta pour tous les efforts qu'elle a fourni pour les personnes déplacées au quatre coins du globe, une entreprise dans laquelle nous avons été de parfaits partenaires. Peut-être cela fut-il exprimé de la meilleure manière possible lorsque Richard Holbrook, l'ancien ambassadeur américain à l'ONU, témoigna du lien entre Roberta et moi en nous présentant comme M. et Mme PDI. Mon épouse et l'époux de Roberta approuvèrent.

*Francis Deng a travaillé comme Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays de 1994 à 2004.
Courriel : dldeng@kushworld.org*

1. www.unhcr.ch/html/menu2/2/chr.htm
2. www.brook.edu/press/books/massflt.htm
3. <http://brookings.nap.edu/books/0815715137/html/index.html>



EO/ECHO/Peter Holdsworth

Des personnes déplacées de l'intérieur au Darfour

en tant que représentante du Refugee Policy Group (un centre indépendant d'analyse politique et de recherche sur la question des réfugiés), elle collabora avec plusieurs autres ONG afin de faire pression sur la Commission des droits de l'homme de l'ONU¹ et réussit à y faire inscrire le déplacement interne à l'ordre du jour et à établir un mécanisme de réponse à la crise. L'accord sur la nomination d'un Représentant du Secrétaire général fut un compromis, le plus petit dénominateur commun. Cependant, en nous acquittant des responsabilités de ce mandat, il nous a été possible de faire avancer les choses de manière diplomatique, avec prudence, mais aussi, paradoxalement, avec agressivité. Roberta a fortement

L'avenir des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays

par Walter Kälin

La création, en 1992, du mandat du Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays (PDI) et l'adoption, en 1998, des Principes directeurs relatifs au déplacement de PDI n'auraient pu se produire sans la vision, le dévouement et la persévérance de Roberta Cohen.

Ces deux événements représentent des étapes capitales dans l'histoire de la protection des droits de l'homme car ils ont permis d'identifier les personnes déplacées (PDI) comme un groupe vulnérable avec des besoins spécifiques de protection de leurs droits humains. Les Principes directeurs, en particulier, sont devenus le texte de référence en ce qui concerne les droits humains des PDI. Quelle est la fonction actuelle de ces Principes et comment devrions-nous envisager leur avenir?

En tant que document préparé initialement par une équipe d'experts en consultation rapprochée avec les agences et organisations concernées, et soumis ensuite à la Commission des droits de l'homme¹ sans consultations avec les gouvernements, les Principes directeurs ne sont pas, d'un point de vue strictement juridique, contraignants pour les Etats. Lorsque les Principes furent présentés à la Commission des droits de l'homme, les gouvernements en prirent simplement note, réticents d'aller plus loin. Mais malgré la réticence des Etats à y souscrire, il a toujours été clair que les Principes directeurs font autorité car les garanties sur lesquelles ils se basent, et qu'ils reprennent et confirment, sont inscrites dans le droit international des droits de l'homme de plus que dans le droit humanitaire international et répondent aux besoins spécifiques des PDI. Ainsi leur autorité ne vient pas du processus d'élaboration mais plutôt du fait que leur contenu est solidement ancré dans le droit international. En effet, il est possible de citer, pour chaque principe ou presque, une multitude de clauses juridiques qui ont offert aux auteurs des Principes une forte orientation normative.² Même lorsque le langage utilisé ne se trouvait pas déjà dans le droit conventionnel en vigueur,

aucune loi au sens strict ne dût, dans la plupart des cas, être créée; toutefois, les normes existantes furent énoncées de nouveau en termes plus spécifiques.

Créer le consensus de bas en haut

Comment se fait-il que les Etats, après leur réticence initiale, aient finalement adhéré aux Principes directeurs? La réponse à cette question se trouve dans le processus de création d'un consensus de bas en haut, qui a eu lieu ces dernières années.

Le consensus est le fondement premier du droit international. Ce n'est pas seulement le cas pour le droit conventionnel, mais aussi pour le droit international coutumier et ses deux éléments constitutifs: la pratique uniforme des Etats et l'*opinio iuris* - la conviction que la coutume repose sur une obligation légale. Le consensus est aussi la base du droit à caractère non-contraignant, auquel appartiennent les Principes directeurs, c'est-à-dire les dispositions qui ne sont pas contraignantes au sens strictement légal mais qui font néanmoins autorité en ce qui concerne les recommandations qu'elles offrent aux Etats dans des domaines spécifiques.

L'on trouve des preuves d'adhésion aux Principes directeurs à tous les niveaux de la communauté internationale. De nombreux gouvernements - en particulier l'Angola, le Burundi, le Libéria, l'Ouganda, le Pérou et la Turquie - ont fait explicitement référence aux Principes directeurs dans leurs stratégies, dans les politiques qu'ils mènent et même dans leurs lois sur le déplacement interne.³ D'autres suivent leur exemple et sont en train de mettre au point ou de réviser des lois et des mesures concernant le déplacement.

Plusieurs organisations régionales intergouvernementales appuient les Principes directeurs:

- L'Organisation de l'unité africaine (aujourd'hui Union africaine) a formellement reconnu les Principes.
- La Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a appelé ses membres à les appliquer et à les diffuser.
- Une déclaration ministérielle de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) a décrit les Principes comme un « instrument utile » dans la mise au point de politiques nationales sur le déplacement interne.
- L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a reconnu que les Principes offrent un « cadre utile » pour répondre à la question du déplacement interne.
- L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a vivement recommandé à ses Etats membres d'intégrer les Principes au droit interne et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a récemment souligné son « engagement envers l'esprit et les dispositions des Principes directeurs de l'ONU et sa volonté de les inscrire au sein de la législation et de la politique nationale des Etats membres. »

Au niveau universel, certaines des procédures spéciales de l'ancienne Commission des droits de l'homme (aujourd'hui Conseil des droits de l'homme) mais aussi, plus récemment, les organes créés en vertu d'instruments internationaux (les comités d'experts surveillant la mise en place du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou la Convention relative aux droits de l'enfant et d'autres conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme) ont appelé les Etats à respecter les Principes directeurs.

Tous ces progrès ont culminé en septembre 2005 lorsque les chefs d'Etat rassemblés à New York pour le Sommet mondial ont déclaré unanimement: « nous reconnaissons les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à



UNHCR/A. Holmann

Des personnes déplacées de l'intérieur au camp Bilasovar 5, District d'Aghjabedi, Azerbaïdjan

l'intérieur de leur propre pays comme un cadre international important pour la protection des personnes déplacées et nous sommes résolus à prendre des mesures concrètes pour renforcer cette protection. »⁴

L'avenir des Principes directeurs

La réputation des Principes directeurs est fermement établie. Cependant, il faut continuer de renforcer le cadre normatif pour la protection des droits de l'homme des personnes déplacées. Dans ce but, certaines personnes ont suggéré que le meilleur moyen serait d'entériner les Principes directeurs au sein d'un traité de l'ONU. Je ne pense pas que ce soit la meilleure manière de procéder. Une telle démarche ne réussirait que s'il existait un consensus global autour des Principes directeurs, selon lequel ces derniers devraient devenir légalement contraignants au niveau universel. Les négociations sur le Document final du Sommet mondial de 2005 ont montré que même si les Principes directeurs sont bien accueillis par tous les gouvernements, nombre de ces derniers ne sont pas prêts à reconnaître explicitement leur caractère légal. L'idée que le déplacement interne reste essentiellement un « problème interne » est encore prépondérante dans de nombreuses régions du globe. Dans un tel contexte politique, il est préférable de continuer de développer un consensus du bas vers le haut.

Tout d'abord, il est primordial de continuer - comme l'a souligné en 2005 Kofi Annan, le Secrétaire général - de promouvoir l'adoption des principes par le biais de la législation nationale et de les intégrer ainsi au niveau interne. Afin de soutenir l'action des gouvernements vers cet objectif, je suis en train de mettre au point

un manuel pour les législateurs et politiciens qui travaillent au niveau national, qui sera basé en grande partie sur les bonnes pratiques utilisées aux quatre coins du monde et qui devrait être publié fin 2007 ou début 2008.

Au niveau régional, le temps est peut-être venu de passer de simples déclarations à

des traités conventionnels contraignants. Dans ce domaine, l'Afrique est en tête. Le projet du Protocole des Grands Lacs sur la protection et l'assistance portées aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays est sur le point d'être adopté. Cet accord établirait des normes pour une meilleure protection des PDI et obligerait les Etats à intégrer les Principes directeurs au droit interne. De façon similaire, l'Union africaine est en train de mettre au point un instrument contraignant sur le déplacement interne qui offrirait une occasion unique de renforcer la protection juridique des PDI, en accord avec les Principes directeurs.

Une autre perspective intéressante serait la mise en place de protocoles supplémentaires aux conventions africaines et inter-américaines relatives aux droits de l'homme dont le but serait d'intégrer aux lois régionales sur les droits de l'homme les principes qui ne sont pas couverts, ou qui sont seulement couverts implicitement, par les chartes et conventions africaines, inter-américaines et européennes sur les droits de l'homme. De tels principes comprennent, entre autres: Principe 1(1), qui stipule que les PDI « ne font l'objet, dans l'exercice des différents droits et libertés, d'aucune discrimination fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays »; Principe 6, sur l'interdiction des déplacements arbitraires; Principe 7, sur les modalités du déplacement (lorsqu'il est légal); Principe 9, sur la protection des peuples indigènes, des minorités, des paysans, des éleveurs et autres groupes qui ont vis-à-vis de leurs terres un lien de dépendance et un attachement particuliers; Principe 12(2), sur le confinement dans des camps; Principes 16, sur les personnes

portées disparues; Principe 15, sur le droit de rechercher la sécurité dans une autre partie du pays ou dans un autre pays et d'être protégé contre le retour ou la réinstallation forcés; Principes 20(2), sur les documents d'identification; et Principe 28, sur le droit de choisir entre le retour librement consenti, dans la sécurité et la dignité, l'intégration locale ou la réinstallation volontaire dans une autre partie du pays. De tels protocoles trouveraient leur valeur dans le fait que les PDI aient un meilleur accès à des procédures individuelles de réclamation et permettraient aux tribunaux régionaux des droits de l'homme de développer une jurisprudence spécifique aux PDI.

Au niveau universel, il faudrait que les procédures spéciales et les organes créés en vertu d'instruments internationaux de l'ONU optimisent l'usage des Principes directeurs en les invoquant régulièrement dans leur réponse aux situations de personnes déplacées dans des pays qu'ils observent.

Tous ces efforts mèneront peut-être à l'idée qu'on devrait faire des Principes directeurs une convention universelle de protection des PDI ou même une expression du droit international coutumier. Une telle action serait contraignante pour tous les pays, qu'ils aient intégré ou non les Principes directeurs au droit interne ou ratifié les instruments régionaux qui pourraient être adoptés à l'avenir.

Walter Kälin est le Représentant du Secrétaire général de l'ONU pour les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Il est aussi le co-directeur du Projet Brookings-Berne sur le Déplacement interne et Professeur de droit constitutionnel et international à l'Université de Berne, en Suisse. Courriel: walter.kalin@oefre.unibe.ch

1. Pour l'histoire de la création des Principes directeurs, voir par exemple Roberta Cohen, *The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting*, *Global Governance* 10 (2004), 459-480, pages 460 - 465; Simon Bagshaw, *Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons*, New York 2005; et Thomas G. Weiss/David A. Korn, *Internal Displacement - Conceptualization and its consequences*, Londres et New York 2006, pages 55 - 70.

2. Voir Walter Kälin, *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, Annotations, Washington D.C. 2000, précisant en détail le fondement légal de chacun des Principes.

3. Pour de plus amples informations sur les progrès récents, voir www.brook.edu/fp/projects/idp/idp_policies.htm et <http://refugeelaw.geh.ox.ac.uk/pdfs/chaloka-beyani-working-paper-april-2006.pdf>

4. Document final du Sommet mondial de 2005, UN Doc A/60/L.1, paragraphe 132.

Mettre les personnes déplacées à l'ordre du jour international : les enseignements tirés

par Peter F Wille

La question des personnes déplacées est très délicate, et a le potentiel de créer des divisions entre Etats. Et pourtant la controverse est étouffée. Comment cela a-t-il pu se produire ?

En 1992 la Commission des droits de l'homme (CDH) a autorisé le Secrétaire général de l'ONU à nommer un représentant sur la question des déplacements intérieurs. Son mandat était d'explorer « les vues et les informations de tous les gouvernements sur les questions des droits humains des personnes déplacées, y compris un examen des droits humains internationaux en existence, des lois et des standards humanitaires quant aux réfugiés ainsi que leur mise en application pour la protection et le secours aux personnes déplacées intérieurement. » Ceci constituait le point de départ d'un mandat qui a accompli des résultats allant bien au-delà des normes pour un système de l'ONU. Le mandat est devenu une institution qui joue un rôle de catalyseur crucial en réponse à une des questions les plus pressantes faisant face à la communauté internationale.

Lors d'un séminaire tenu à Oslo en 2001,¹ la situation des personnes déplacées fut décrite selon l'expression norvégienne « tombant entre deux chaises », l'équivalent de l'expression britannique « tombant dans les espaces vides ». Les personnes déplacées sont souvent laissées pour compte par leurs propres gouvernements qui sont censés les protéger contre les déplacements. A l'inverse des réfugiés, il n'y a pas d'organisation internationale qui prenne en charge leur situation. Le principe de base de souveraineté limite les capacités de la communauté internationale à leur fournir assistance et protection.

Le travail sur les droits humains avec l'ONU est devenu de plus en plus difficile. Les dernières réunions de la CDH, désormais révolue, étaient parfois très tendues. Beaucoup de gens avancent que la protection de la «souveraineté nationale» doit prendre le pas sur la promotion et la protection des droits humains et des libertés fondamentales.

Les supporteurs de la commission ont été mis sur la défensive. Nous avons observé

une division Nord-Sud inquiétante ainsi que des divisions à l'intérieur des groupes régionaux et entre eux. Dans son discours de clôture d'une de ses dernières sessions, Mary Robinson, ex-Commissaire de l'ONU des droits de l'homme, a exprimé son regret à la nature divisionnaire des débats et des votes de la commission et a fait mention des inquiétudes manifestées par les mouvements de droits humains, à savoir que la politisation croissante des discussions s'est faite au détriment des droits humains.

De nouveaux espoirs

En avril 2006 l'Assemblée générale de l'ONU a voté le remplacement de la Commission par un nouveau Conseil des droits de l'homme.² Ce fut une décision de signification historique. Alors qu'il existe toujours des tensions de l'ancienne CDH, beaucoup d'états membres se sont maintenant engagés à donner au Conseil la chance d'un nouveau départ pour faire face au défi de la promotion et de la protection des droits humains. Il existe plusieurs éléments encourageants dans le mandat du conseil. Un test de ces engagements sera la revue des procédures spéciales que le conseil entreprendra durant sa première année. Ces procédures spéciales sont une des activités les plus importantes et peut-être les moins reconnues dans le champ de travail de l'ONU sur les droits humains. Elles constituent un lien unique entre les gouvernements, les institutions nationales, les ONG et la société civile. Elles fournissent des analyses précieuses sur les questions clés des droits humains et servent aussi de mécanisme de dernier recours pour les victimes. Le produit de cette revue de ces procédures sera d'une importance cruciale non seulement pour le futur du mandat sur les droits humains et des personnes déplacées, mais pour la légitimité entière du Conseil des droits de l'homme.

Une des raisons pour laquelle le mandat sur les personnes déplacées a rebouté la tendance vers la division politique

et la rancœur est l'habileté de Francis Deng, Walter Kälin et Roberta Cohen. La contribution de Roberta a été pivotale aux efforts à persuader les pays qui souffrent de sérieux problèmes de personnes déplacées qu'il est de leur intérêt national à coopérer avec le mandat plutôt qu'à s'y confronter. Entre eux, Francis Deng et Walter Kälin ont visité plus de 25 pays, certains –comme le Soudan– à plusieurs reprises. Il existe une acceptation croissante parmi les états que le déplacement intérieur n'est pas seulement une question intérieure, mais aussi une question qui soulève des inquiétudes internationales. Les gouvernements viennent à se rendre compte que lorsque les conflits et les déplacements intérieurs dépassent les frontières, des régions entières peuvent être plongées dans le chaos si l'on ne s'adresse pas aux racines profondes des déplacements intérieurs. De manière encourageante, les personnes déplacées ne tombent plus entre les mandats d'agences internationales autant qu'elles le faisaient par le passé.

L'accent porté à bâtir un accord autour des résolutions sur les personnes déplacées au sein de la CDH/ Conseil des droits de l'homme ainsi qu'à l'Assemblée générale a été crucial à ces succès. La Norvège a joué, et continue à jouer, un rôle essentiel à l'Assemblée générale alors que l'Autriche porte cette responsabilité au sein du Conseil des droits de l'homme. Les sponsors principaux des propositions sur les personnes déplacées ont délibérément tenté d'éviter la politisation futile et les controverses stériles, cherchant plutôt à faire des progrès réguliers sans grande fanfare. Dans la majeure partie, cette approche patiente a mené à l'adoption consensuelle de résolutions.

Francis Deng et Walter Kälin méritent le soutien et l'admiration pour la manière dont ils ont conceptualisé leur rôle comme catalyseurs dans les systèmes internationaux. Ils ont :

- développé un cadre de normes approprié à la réponse aux besoins de protection et d'assistance aux personnes déplacées

- entretenu des procédures institutionnelles efficaces aux niveaux internationaux et régionaux
- attiré l'attention sur de situations spécifiques de déplacement grâce à des missions bien préparées dans les pays
- mené des recherches dans les nombreux aspects des déplacements intérieurs.

Le Conseil norvégien pour les réfugiés et son Centre de suivi des déplacements intérieurs (CSDI) basé à Genève ont apporté une contribution importante.

La base de données en ligne du CSDI fournit des analyses et des renseignements complets et mis à jour régulièrement sur les déplacements intérieurs, ce qui contribue à l'amélioration des capacités nationales et internationales à la protection et à l'assistance des personnes déplacées dans le monde³.

Nous avons bonne cause de célébrer le progrès qui a été accompli depuis la création de ce mandat. Il existe une plus grande reconnaissance de la nécessité d'un système international de plus grande emprise. Cependant, il reste beaucoup à faire, en particulier, établir

un système plus fiable qui soit en mesure de fournir protection et assistance aux personnes déplacées de manière plus prévisible. Cela représente un des plus grands défis à la communauté internationale dans les années à venir.

Peter F Wille est Directeur général adjoint du Ministère norvégien des Affaires étrangères. Courriel: petter.wille@mfa.no

1. Voir RMF numéro supplémentaire www.fmreview.org/pdf/osloirdp.pdf
2. www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil
3. Voir l'article par Elisabeth Rasmusson à la page 16

Ma première rencontre avec Roberta...

par Maria Stavropoulou

J'ai rencontré Roberta pour la première fois une après-midi vers la fin 1992 lorsque Francis Deng et elle sont venus au Harvard Human Rights Programme, prospectant pour des chercheurs qui les aideraient à entreprendre une analyse des droits des personnes déplacées. Francis et elle sollicitaient déjà des partenariats pour ces recherches légales qui, après de courtes années, sont devenues la *Compilation and Analysis of Legal Norms*, puis quelque temps plus tard, les *Guiding Principles on Internal Displacement*.

Un an plus tard, j'ai commencé à travailler au Centre for Human Rights de l'ONU de l'époque comme assistante professionnelle de Francis Deng. Je pense que Francis ne me tiendra pas rigueur de dire ceci, mais au cours des deux années suivantes, j'ai dû passer plus de temps avec Roberta au téléphone qu'avec lui. Roberta avait une optique très claire du mandat. Elle voulait qu'un cadre légal soit mis en place, elle voulait que l'ONU s'engage, elle voulait trouver des partenaires dans la cause et elle avait besoin de

bienfaiteurs. Elle a réussi à mobiliser même les plus récalcitrants d'eux tous.

Roberta est une personne qui persiste dans ses demandes (certains diplomates ont dû tenter de l'éviter par moments), qui épiluche les rapports et les textes sans merci, ainsi qu'un avocat tenace. Pour autant, elle sait écouter, elle est généreuse dans l'enseignement aux jeunes professionnels et elle supporte avec enthousiasme le mandat sur les droits humains des personnes déplacées. A quête

de la perfection, alliée à son énergie extraordinaire, ont été à l'instigation de la plupart des initiatives, des projets et des activités décrites dans ce numéro spécial de RMF. Roberta n'a jamais baissé les bras, et je suis sûre qu'elle ne le fera pas, même dans sa retraite.

Maria Stavropoulou travaille à l'ONU et à l'UNHCR depuis 1993. Courriel: maria.stavropoulou@gmail.com



Roberta Cohen entame la discussion sur le Darfour entre Jean-Marie Guéhenno, Secrétaire général adjoint de l'ONU en charge des opérations de maintien de la paix, et Andrew Natsios, Représentant spécial du Président américain pour le Soudan, 20 novembre 2006

La réforme humanitaire et les nouvelles réponses institutionnelles

par Dennis McNamara

En 1998, dans leur ouvrage révolutionnaire *Masses in Flight*, Roberta Cohen et Francis Deng notaient la faiblesse de la coordination interorganisations, l'absence de responsabilité institutionnelle pour les personnes déplacées et les réponses peu homogènes à leurs besoins. Les choses ont-elles changé ?

En bref, oui. Mais une réponse plus exacte est oui – en termes vraiment dramatiques depuis l'année dernière – mais il reste beaucoup à faire. Les types de manquements identifiés par Cohen et Deng qui accablaient les réponses internationales dans le passé seront bientôt bien moins visibles, nous espérons.

La réponse institutionnelle au déplacement interne se caractérise depuis longtemps comme une réponse 'collaborative' impliquant une vaste gamme d'agences de l'ONU et extérieurs à l'ONU, gouvernementales et non gouvernementales oeuvrant de manière transparente et coopérative pour faire face aux besoins des personnes déplacées. C'est une réponse qui dépend d'une direction efficace et de la présence d'agences possédant l'expertise requise, les capacités et les ressources pour répondre aux différents besoins des personnes déplacées. Elle demande que des structures soient établies pour assurer des communications efficaces et des prises de décisions transparentes, des ressources adéquates pour garantir une réponse globale (des solutions d'urgence ainsi que des solutions à long terme et des aides au recouvrement), en évitant les vides et les doublons et des lignes claires de responsabilité et de gestion. Et elle doit aussi tenir compte du grand contexte humanitaire et de la nécessité de répondre aussi aux besoins d'autres individus, groupes ou communautés vulnérables.

Revitaliser la réponse collaborative

La mise en oeuvre de la réponse collaborative n'a pas été sans problèmes. Beaucoup d'efforts ont été accomplis pour les résoudre. En 1997 l'ONU a assigné la responsabilité globale pour la coordination, la protection et l'assistance aux personnes déplacées

(décrites comme 'passant à travers le file') au Coordonnateur de secours d'urgence (CSU) / (ERC Emergency Relief Coordinator), le haut fonctionnaire humanitaire de l'ONU. Ceci a été renforcé par des examens approfondis réguliers des déplacements intérieurs par le Comité permanent interorganisations de l'ONU (CPI) – le mécanisme primaire de coordination entre agences d'assistance humanitaire qui rassemble les partenaires-clés de l'ONU et extérieurs à l'ONU.¹ En décembre 1999, le CPI a adopté une politique spécifique en vue de la protection des personnes déplacées cherchant à définir le processus de mise en oeuvre de la réponse collaborative, dans son quartier général et sur le terrain.

En dépit de tels développements, les critiques de la réponse collaborative ont continué, la plus mémorable étant peut-être celle de l'Ambassadeur américain à l'ONU, Richard Holbrooke. En réponse, le CPI a mis en place un Réseau supérieur sur les déplacements intérieurs qui a recommandé l'établissement d'une entité distincte interinstitutionnelle chargée de fournir conseil et soutien dans son quartier général et sur le terrain afin de faciliter une meilleure mise en oeuvre de la réponse collaborative. En janvier 2002, il en a résulté l'établissement au sein du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (BCAH)² du Groupe des personnes déplacées – plus tard renommé Division de l'action interinstitutions en faveur des personnes déplacées (IDD).³

Le Groupe a entrepris deux initiatives en 2003 – un relevé des protections accompli en association avec le Projet Brookings sur les Déplacements Intérieurs⁴ et la Matrice de Réponse (une étude ayant pour but de déterminer qui faisait quoi, où et pourquoi).⁵ Ils ont trouvé

qu'il restait des problèmes importants dans la mise en oeuvre de la réponse collaborative. Les études ont identifié la nécessité d'une responsabilité accrue pour les coordonnateurs humanitaires et résidents (CH et/ou CR) – les officiers de l'ONU sur place responsables de coordonner la réponse de l'ONU aux crises de déplacement interne- et parmi les différentes agences opérationnelles impliquées. La démarche des équipes locales vers l'évaluation et la création de stratégies devait être améliorée. Le processus de prises de décisions à l'intérieur des équipes locales menant à la division des tâches devait être plus transparent et prévisible. En réponse, un ensemble de mesures pratiques a été élaboré sous forme d'une politique globale du CPI adoptée en septembre 2004.⁶

Au-delà des retouches vers une réforme fondamentale

Bien que ces différentes initiatives visant à renforcer la réponse collaborative aient eu plus ou moins de succès, les efforts continus de la IDD à promouvoir la mise en oeuvre de la réponse collaborative et à améliorer la protection et l'assistance aux personnes déplacées dans huit pays identifiés prioritaires ont révélé que des faiblesses et des vides demeuraient. En particulier, il existait une inquiétude quant à l'absence de direction prévisible et de gestion dans des secteurs-clés ou dans des zones de réponse. Les directives n'étaient pas suivies de manière effective, les agences continuaient à sélectionner les zones où s'impliquer et les CH étaient souvent dans l'impossibilité d'identifier les agents fiables dans les secteurs-clés. Ceci a mené à des réponses ad hoc avec de maigres ressources. L'analyse des pays prioritaires a identifié des problèmes particuliers dans les domaines de gestion des camps, des abris d'urgence, des retours, de la réintégration et du recouvrement et du problème général de protection.

En juin 2005 la IDD a fait part de ces inquiétudes au Groupe de travail du CPI – un forum rassemblant les dirigeants des programmes d'urgence des agences du CPI. Nous avons recommandé d'arriver à un accord au niveau institutionnel pour

assigner des agences spécifiques à la gestion de ces secteurs 'problématiques'. La même inquiétude a été exprimée dans la Revue des Réponses Humanitaires (RRH) requise par le Coordinateur de secours d'urgence (CSU), Jan Egeland, en réponse aux manquements dans la réponse internationale à la crise du Darfour. La RRH a entrepris d'évaluer les capacités de réponse humanitaire de l'ONU, des ONG, du mouvement de la Croix Rouge/Croissant Rouge et d'autres agences humanitaires clés, y compris l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), et afin d'identifier les vides. La RRH a été chargée d'identifier les facteurs freinant la rapidité et l'efficacité de la réponse humanitaire et de s'assurer que des mesures soient prises en vue d'améliorer le temps de réaction et l'impact de futures interventions.⁷

La RRH a découvert que dans certains secteurs ou zones d'activités, il était difficile de mobiliser des ressources adéquates, des apports de matériel et un niveau suffisant d'expertise dans les délais appropriés aux besoins de la crise. La RRH a identifié neuf concentrations – 'clusters' – de problèmes, y compris celles identifiées par la IDD : la gestion et la coordination des camps, les abris d'urgence, les télécommunications, la santé, les logistiques, la nutrition, la protection, le recouvrement initial, l'eau et l'assainissement.

Poussé par la direction active de Jan Egeland du CSU, le CPI a entrepris une réforme substantielle du système de réponse humanitaire. La réforme n'était pas limitée aux personnes déplacées mais visait à répondre aux questions se rapportant à un financement humanitaire plus adéquat, plus opportun et plus adaptable, en particulier par le biais d'un Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (FCIUH) approuvé par l'Assemblée Générale en décembre 2005.⁸ Elle cherchait aussi à renforcer la coordination et la direction humanitaire en améliorant le système de Coordinateur Humanitaire. Alors que ces deux aspects de la réforme auront un impact sur la réponse aux crises de personnes déplacées, l'accent principal de la réforme sur une capacité de réponse humanitaire plus prévisible et suffisante au moyen de 'l'approche cluster' est particulièrement significative.

Le CPI a établi des groupes de travail pour chacune des neuf clusters identifiées par la RRH afin de discuter de l'assignation d'une agence de

direction pour chacun des clusters sur une base globale ; définir les besoins généraux des clusters et les rôles et responsabilités correspondants dans le cluster et pour la direction du cluster ; développer les recommandations en vue d'améliorer la prévisibilité, la rapidité et l'efficacité de la réponse dans ce secteur ; et d'entreprendre un relevé préliminaire des capacités de réponse actuelles et des vides.

En septembre, le CPI a accepté d'assigner une agence de direction pour chacun des clusters aux endroits où des vides critiques avaient été identifiés. D'importance particulière à la réponse au déplacement intérieur, ceci comprenait l'assignation du UNHCR à la direction du cluster pour la protection, les abris d'urgence et la gestion des camps ainsi que la coordination dans les situations d'urgences complexes et du PNUD pour le recouvrement initial. Dans les situations de désastre, la coordination des camps et la gestion des camps étaient la responsabilité de l'OIM alors que les abris d'urgence dépendaient de la FICR. La protection en cas de désastre et dans d'autres situations exigeant une réponse de protection était déterminée par consultation entre les trois agences mandatées par l'ONU (UNHCR, HCDH et UNICEF) au cas par cas, l'une d'entre elles assumant la direction selon le contexte.

Essentiellement, l'approche cluster est la transformation d'une attitude 'peut répondre' à 'doit répondre'. Son but est d'accomplir plus de réponses stratégiques et d'améliorer les mises en priorité des ressources disponibles en clarifiant la division des tâches parmi les organisations, en définissant leur rôle et leurs responsabilités plus clairement à l'intérieur des secteurs de la réponse et en offrant au CH un premier 'port d'appel' et un 'fournisseur de dernier recours'. La démarche est en cours de déroulement dans quatre pays en ce moment : la République Démocratique du Congo, le Libéria, la Somalie et l'Ouganda. Elle a aussi été activée dans de nouvelles situations d'urgence, à savoir au Pakistan (à la suite du tremblement de terre d'octobre 2005), en Indonésie et au Liban.

L'approche cluster ne constitue pas forcément une réforme aussi radicale que la création d'une nouvelle agence de l'ONU avec un mandat spécifique de protection et d'assistance aux personnes déplacées, par exemple. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer son potentiel à

engendrer une réponse internationale plus prévisible, responsable, opportune et en fin de compte plus efficace aux besoins des personnes déplacées. Les premières indications sur le terrain sont encourageantes. L'engagement accru du UNHCR dans la protection des populations déplacées est apparent en Ouganda et dans la République Démocratique du Congo, des pays où sa participation était pratiquement concentrée sur les réfugiés uniquement auparavant.

L'approche cluster fonctionnera-t-elle ?

Il reste des défis considérables avant que nous puissions voir des résultats réels de l'approche cluster⁹:

- Les gouvernements, en particulier les bienfaiteurs, doivent subventionner la réforme humanitaire adéquatement et endosser les coûts additionnels substantiel à l'échelle globale et à l'échelle locale – où des secteurs clés tels que la coordination des camps, la protection, l'installation et la formation des CH ont été souvent négligés.
- La Croix Rouge/Croissant Rouge et les ONG doivent reconnaître que ceci est un réel effort de la part de la communauté des Nations Unies à venir en aide, à devenir des participants plus prévisibles et à s'engager dans de vrais partenariats avec des organisations aux premières lignes de la réponse.
- Les agences de l'ONU doivent relever le plus grand défi : assumer ces responsabilités et en délivrer les engagements. Ceci exigera un mouvement culturel important pour beaucoup des agences principales de l'ONU, en particulier une meilleure gestion et un effort plus soutenu pour collaborer et coopérer plus étroitement avec tous les partenaires.

Nous avons fait beaucoup de chemin. Cependant, ce n'est qu'en relevant ces derniers défis que la communauté humanitaire sera capable d'offrir exactement les réponses que des millions de personnes, déplacées ou autres, se débattant pour survivre dans des conditions effroyables à la suite de désastres et d'urgences dans le monde, méritent et sont en droit d'attendre. Ce n'est qu'à ce moment-là que nous aurons fait face à ce que Roberta Cohen a décrit comme la 'situation déraisonnable' dans laquelle

les personnes déplacées ne peuvent pas s'attendre à des réponses prévisibles de la part de la communauté internationale alors que les réfugiés dans des situations similaires reçoivent protection et assistance quasi-automatiquement.

Dennis McNamara était directeur de la Division pour les personnes déplacées,

Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Courriel: mcnamara@un.org

1. www.humanitarianinfo.org/iasc
2. <http://ochaonline.un.org>
3. www.reliefweb.int/idp
4. www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm
5. www.reliefweb.int/idp/docs/references/MatrixProp.pdf
6. [www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LHON-68TERC/\\$FILE/Policy_Package_IASC_Sept_2004.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LHON-68TERC/$FILE/Policy_Package_IASC_Sept_2004.pdf?OpenElement)

7. www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/EVOD-6FUDKN?OpenDocument
8. <http://ochaonline.un.org/webpage.asp?Page=2101>
9. Voir aussi T. Morris « Le HRC, les personnes déplacées de l'intérieur et les 'groupes' », RMF25 <http://www.migrationforcee.org/publications.htm>

Opportunités et défis du rôle de l'UNHCR dans la protection des personnes déplacées

par Erika Feller

Roberta Cohen a poussé l'ONU à assumer un rôle plus efficace dans la protection des personnes déplacées (PDI), grâce à ses encouragements, ses cajoleries et même la honte qu'elle a pu faire naître. En plaidant inlassablement, pendant vingt ans pour les PDI, elle a constamment affirmé que l'engagement de l'UNHCR auprès de ceux-ci devrait être plus prononcé. Ses espoirs sont en train de se réaliser.

Au cours de l'année dernière l'UNHCR s'est clairement engagé à devenir un partenaire plus fiable parmi les acteurs de l'humanitaire en ce qui concerne les réponses et les solutions apportées aux besoins de protection et d'assistance des PDI. La politique de l'UNHCR au sujet de l'engagement auprès des PDI a grandement évolué, partant de « non, à moins que certaines conditions soient rassemblées », pour arriver à « oui, sauf en cas de circonstances exceptionnelles. »

L'évolution du mandat de l'UNHCR

La participation de l'UNHCR dans les opérations auprès des personnes déplacées n'est pas nouvelle: elle date de son engagement au Soudan en 1972. Au long des années, l'UNHCR a diversifié les services qu'il offre aux PDI et nous nous trouvons aujourd'hui engagés dans pas moins de 22 opérations auprès des PDI, dont sept qui ont adopté « l'approche cluster » , récemment introduite.¹

Le mandat principal de l'UNHCR, exposé dans son Statut,² est d'offrir, sur une base non-politique et humanitaire, une protection internationale aux réfugiés et

de rechercher des solutions permanentes pour ces derniers. Bien qu'aucune référence ne soit faite aux PDI dans le Statut, celui-ci reconnaît à l'article 9 que « le Haut-Commissaire s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale [...] dans la limite des moyens dont il dispose. » Se fondant sur cet article, une série de résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU ont reconnu l'expertise humanitaire particulière de l'UNHCR et encouragé à ce qu'il s'engage dans les situations de déplacements internes.

Les principaux critères qui dictent l'engagement de l'organisation auprès des PDI sont définis dans la Résolution 53/125 de décembre 1998, dans laquelle l'Assemblée générale « réaffirme qu'elle appuie le rôle que joue le Haut Commissariat en offrant aux personnes déplacées une protection et une assistance humanitaires en réponse à des demandes spécifiques du Secrétaire général ou des organes compétents des Nations Unies et avec le consentement de l'Etat concerné, compte tenu de la contribution que peuvent apporter d'autres organisations

compétentes grâce à la complémentarité de leur mandat et de leur expérience, et souligne que les activités en faveur des personnes déplacées ne doivent pas porter atteinte au principe du droit d'asile. »

Le Comité permanent interorganisations (CPI) a défini la notion de « protection » en tant que fonction qui comprend toutes les activités visant à obtenir le respect total des droits de l'individu, en accord avec la formulation et avec l'esprit des différentes catégories de droits, telles les droits de l'homme, le droit humanitaire et les droits des réfugiés, et sans aucune forme de discrimination.

L'UNHCR a ajouté à cette définition que « la protection est une responsabilité qui entraîne la restauration des droits les plus fondamentaux pour les populations, en particulier le droit à la vie, à ne pas souffrir par la torture ou la discrimination, au respect de la dignité et à la préservation de sa propre famille. La protection a aussi pour but de créer un environnement propice au développement personnel, offrant ainsi aux individus une chance de profiter de ces droits et d'autres droits, en attendant que soit trouvée une solution durable aux questions en jeu. »

Qui protège les PDI?

Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, auxquels Roberta Cohen contribua considérablement, affirment que « c'est aux autorités nationales qu'incombe en premier

lieu le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui relèvent de leur juridiction. » De plus, ces dernières années ont vu une reconnaissance croissante de la responsabilité de la communauté internationale afin d'offrir une protection collective et complémentaire dans les situations où les états n'ont pas les capacités ou n'ont pas l'envie de défendre les droits de leurs citoyens.

Le rôle de l'UNHCR et des autres acteurs humanitaires dans les situations de déplacement interne demande toujours de trouver un difficile équilibre: encourageant et assistant d'un côté les états à se porter responsables de la protection de leurs citoyens, tout en demandant des comptes et en se substituant à eux si, d'un autre côté, ils manquent à leurs obligations. « L'approche cluster » qui est actuellement introduite dans les situations de déplacement interne et son prédécesseur, « l'approche concertée », ont toutes deux été formulées dans le but de rendre opérationnelle la notion de « responsabilité de protection. »

Alors que de telles approches devraient permettre à l'UNHCR et à ses partenaires de créer de nouvelles synergies et de nouvelles complémentarités, elles posent aussi d'importants défis à la coopération et à la coordination inter organisationnelle. Dans le cas des réfugiés, le Statut de l'UNHCR lui donne le pouvoir d'assumer un rôle prépondérant et de coordonner les activités des autres acteurs. Toutefois, dans le cas des déplacements internes, la mise au point d'une stratégie de protection nécessite le consensus parmi de nombreux acteurs de la protection dont les mandats, la définition de la protection et les méthodes de travail peuvent quelque peu différer. Dans de telles circonstances, il y a besoin de s'assurer que le partage des tâches de protection n'entraîne pas des approches contradictoires ou n'affaiblisse le sentiment de responsabilité.

L'exacte étendue du rôle changeant de l'UNHCR est aussi l'objet de continuels débats. L'UNHCR s'est engagé à agir en tant que leader dans les trois domaines suivants: la protection, la gestion et la coordination des camps et l'hébergement d'urgence. Cela ne s'applique pas seulement aux PDI déplacées par des conflits, mais aussi à d'autres populations affectées, y compris les personnes vivant dans des zones habitées par des PDI et dans des zones de retour des PDI. Certaines organisations estiment que le

rôle de l'UNHCR n'est pas suffisamment étendu et considèrent aussi que dans certains pays comme la République Démocratique du Congo et la Somalie, l'intervention de la communauté internationale en ce qui concerne la protection devrait inclure les droits humains de l'ensemble de la population civile. L'UNHCR a toutefois confirmé que le processus de réforme humanitaire a pour objectif de combler les manques des interventions actuelles, que les problèmes plus larges liés aux droits de l'homme sont du ressort du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et que les victimes civiles de violences sont sous la responsabilité du Comité international de la Croix-Rouge.

Protection des PDI et réfugiés

Il existe depuis longtemps un débat autour de la question de la protection des réfugiés et des personnes déplacées. D'un point de vue légal, le débat s'est surtout concentré sur le fait que les réfugiés se trouvent en dehors de leurs pays d'origine et possèdent un statut distinctif qui est reconnu internationalement, alors que les PDI restent au sein de leur propre pays et jouissent des mêmes droits que les autres citoyens. Cependant, d'un point de vue pratique, les réfugiés et les PDI font face à des problèmes et à des menaces identiques: l'absence de logement adéquat, le manque de nourriture, d'eau, d'installations sanitaires et d'accès aux soins; les risques de violences sexuelles et sexistes; les risques liés à la traite des êtres humains; et l'accès limité à la justice.

Dans d'autres situations, il semble toutefois que certaines violations des droits humains soient particulièrement répandues dans le contexte du déplacement interne. Celles-ci incluent les déplacements forcés, y compris la déportation et le retour forcés; la violation des droits fonciers et des droits au logement et à la propriété; et le recrutement forcé dans les forces armées et les milices. De tels risques sont particulièrement visibles dans les situations de purification ethnique lors desquelles les membres de certaines communautés sont expulsés délibérément par les acteurs gouvernementaux ou non-étatiques, qui les déplacent afin d'atteindre leurs objectifs politiques, militaires et territoriaux.

Le contexte opérationnel de la protection des réfugiés n'est pas identique à celui de la protection des PDI. Ces derniers se trouvent souvent à proximité de zones de conflit armé et d'incessantes

violences. Les combattants, ainsi que les acteurs politiques, sont souvent hostiles au déploiement de personnel humanitaire. Les PDI elles-mêmes sont parfois largement dispersées ou bien se tiennent cachées et ont souvent peu envie de se faire connaître de peur d'être victimes de nouvelles violations de leurs droits humains.

Différentes manières d'aborder la protection

Les définitions du CPI et de l'UNHCR en matière de protection ont un nombre important de caractéristiques sur lesquelles l'UNHCR base ses efforts pour planifier, mettre au point et offrir une protection aux PDI. Elles soulignent la relation étroite entre les trois aspects du droit (droits de l'homme, droit humanitaire et droit des réfugiés) qui doivent être appliqués de manière complémentaire pour que les PDI et autres populations affectées en tirent le plus d'avantages possibles. Elles mettent toutes deux en valeur l'importance de la non-discrimination et de l'égalité, y compris le besoin d'intégrer de manière efficace les considérations liées au sexe, à l'âge et à la diversité dans toutes les activités de protection. La notion de protection des PDI utilisée par l'UNHCR reconnaît que le droit et la pratique sont interdépendants. La loi nationale qui reconnaît et respecte les droits des PDI et des autres citoyens est de peu de valeur si ces personnes sont incapables d'exercer ces droits de manière pratique. En outre, l'UNHCR considère que les droits des citoyens doivent être institutionnalisés efficacement au sein du système judiciaire et légal d'un pays, plutôt que d'être accordés selon l'humeur de l'état et de ses représentants locaux.

Protection des PDI et asile

L'un des principes de protection épousés par l'UNHCR est que son intervention dans les situations de déplacement interne ne doit pas porter atteinte au principe de l'asile ni compromettre le droit des réfugiés à chercher et obtenir asile dans un autre pays. L'UNHCR craint que la manière dont nous dirigeons les réponses concertées ou de cluster, ou bien la manière dont nous y participons, aient des conséquences négatives dans les situations suivantes:

- l'intervention constitue une stratégie, ou contribue à une stratégie dont le but est de contenir les personnes déplacées à l'intérieur des frontières de leur pays
- il est possible que les pays d'asile renoncent à leurs devoirs de protection envers les réfugiés et demandeurs

d'asile sous prétexte que la réponse de l'ONU dans leur pays d'origine leur offre une « possibilité de fuite interne »

- l'impact sur l'impartialité de l'UNHCR serait négatif, au point de compromettre l'accès des services humanitaires aux populations de réfugiés
- l'intervention de l'UNHCR auprès des PDI et autres populations concernées pourrait compromettre ses relations avec les gouvernements d'accueil ou les parties d'un conflit, au point d'entraver nos activités auprès des réfugiés
- l'intervention auprès des PDI dans un cadre de collaboration inter organisationnelle pourrait influencer l'interprétation que font les pays d'asile de l'article 1D de la Convention sur les réfugiés de 1951 et de son application; en effet cet article stipule que la Convention ne s'applique pas aux personnes qui reçoivent protection ou assistance de la part d'agences de l'ONU autre que l'UNHCR.

Afin de s'assurer que l'intervention de l'UNHCR auprès des PDI ne compromette en rien l'institution de l'asile, il sera

nécessaire de procéder à une enquête minutieuse et de prendre des décisions de manière rigoureuse. Il est possible qu'une décision d'abord positive quant à l'intervention de l'UNHCR soit ensuite renversée par un changement de circonstances qui nécessiterait son retrait des opérations. Anticipant cette possibilité, le CPI a approuvé un mécanisme au sein de l'approche cluster qui permet d'identifier en temps voulu une autre agence qui prendrait le rôle principal en ce qui concerne la protection.

La mise en place de ce mécanisme pose cependant deux grandes questions qui restent sans réponse. Si l'UNHCR décide de ne pas intervenir ou de se retirer d'une mission auprès des PDI, y a-t-il un risque que l'intervention d'une autre agence de l'ONU nuise au principe de l'asile? Et dans quelle mesure l'UNHCR sera-t-il capable de se retirer d'une mission auprès des PDI sans mettre en danger son rôle de protection envers les réfugiés vivant dans le même pays?

Conclusion

En élaborant l'approche cluster, l'UNHCR, l'ONU et plus généralement la communauté internationale se sont engagés à répondre de manière plus

fiable et plus efficace aux besoins des populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des communautés concernées. Cet objectif n'a pour l'instant pas été atteint. Il existe toujours de grandes carences - financières, institutionnelles, opérationnelles et politiques - dans la réponse qu'apporte la communauté internationale au problème du déplacement interne. Afin de combler ces manques, l'UNHCR pense qu'il faut surtout se concentrer sur les aspects pratiques de l'offre de protection auprès des PDI afin d'améliorer celle-ci. Il est certainement nécessaire de mettre au point de meilleurs mécanismes d'évaluation des besoins, de coordination, de surveillance et de signalement. Cependant, il ne faut pas que ces derniers n'en viennent à se substituer aux interventions en matière de protection dont le but est de défendre les droits, la sécurité et le bien-être des populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Erika Feller est Haut-Commissaire Adjointe (pour la protection) de l'UNHCR. courriel: feller@unhcr.org

1. Voir l'article précédent par Dennis McNamara et aussi T. Morris « Le HCR, les personnes déplacées de l'intérieur et les 'groupes' », RME25 www.migrationforcee.org/pdt/MFR25/MFR25.pdf
2. www1.umn.edu/humanrts/instree/v3sunhcr.htm

Lologo, camp de transit pour personnes déplacées, Sud-Soudan, septembre 2006



ProCap: Renforcer les capacités en matière de protection

Différentes enquêtes sur les réponses humanitaires ont mis en lumière les importantes carences en ce qui concerne les capacités de protection. En particulier, l'un des défis est le déploiement rapide de personnel de protection expérimenté pour soutenir l'intervention de l'ONU auprès des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et autres groupes vulnérables dans des crises complexes ou d'urgence.

Afin de combler cette carence et de soutenir les objectifs du cluster de protection globale,¹ un projet interorganisations de renforcement des capacités en matière de protection (ProCap) a été élaboré pour répondre aux besoins de protection dans trois domaines où celle-ci est insuffisante:

- renforcer vivement les capacités en matière de protection par le déploiement d'experts en protection lors de missions à court terme, pour soutenir et consolider la réponse de l'ONU
- inclure des profils de protection plus nombreux et variés sur les fichiers du personnel à disposition des ONG
- renforcer les connaissances et les compétences en matière de protection parmi les fonctionnaires chargés de la protection figurant sur ces fichiers, grâce à des ateliers de formation interorganisations, des échanges entre professionnels et la diffusion d'outils de protection.

Une petite équipe centrale de hauts fonctionnaires chargés de la protection (HFP), connue sous le nom du Niveau 1 de ProCap, est prête à offrir des capacités supplémentaires d'urgence, grâce à une rotation permanente sur le terrain pour des déploiements à court terme d'une durée maximum de six mois avec l'UNHCR, l'UNICEF, le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (BHCDH) ou le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH). Leur rôle est de renforcer la réponse stratégique et opérationnelle de l'équipe de pays des Nations Unies et/ou de l'agence en charge du cluster de protection par la mise en place de mesures, de mécanismes et de stratégies de protection, par une plus forte mobilisation et par le renforcement des capacités de protections au sein des pays (au niveau national et international).

En 2006, neuf HFP de ProCap ont entrepris douze missions dans sept pays différents: en RDC, en Géorgie, au Liban, au Pakistan, en Somalie, au Soudan et en Ouganda. Leur

contribution a consisté des actions suivantes: établir des bureaux sur le terrain afin d'offrir une présence protectrice plus près des communautés à risque; soutenir la formation et le fonctionnement des réseaux de protection interorganisations; mettre au point des outils et des systèmes communs pour la surveillance et le signalement en matière de protection; identifier les carences et les tendances en matière de protection; s'assurer de l'intégration des questions de protection, y compris les droits des enfants et les violences sexuelles, au processus d'évaluation des besoins humanitaires et aux premières étapes de planification du redressement; surveiller les retours; apporter leur appui au développement de politiques et de lois nationales pour protéger les droits des PDI; promouvoir la mise en application des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays; concevoir des stratégies mobilisatrices; et renforcer, par le biais, entre autres, de formations, les capacités de la société civile, des autorités, du personnel de l'ONU et du personnel international, en ce qui concerne les problèmes liés à la protection et les stratégies de réponse.

De plus, le Niveau II de ProCap travaille en partenariat avec le personnel d'urgence à disposition de diverses ONG - le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR), le Conseil danois pour les réfugiés (CDR), Save the Children Norvège, Save the Children Suède, Austcare et RedR Australie - et s'engage à renforcer les capacités en matière de protection du nombreux personnel à disposition de ces ONG et de travailler avec celles-ci pour faciliter le déploiement géographique et stratégique de ces capacités. Le personnel formé par ProCap a été envoyé, entre autres, dans des agences au Liban, au Libéria, au Népal, au Pakistan, en Somalie, au Soudan et au Timor-Leste.

ProCap ne cherche pas seulement à développer, mais aussi à diversifier la protection, en particulier par l'inclusion au sein de son équipe de réserve d'experts en protection, de personnes avec des origines géographiques et des compétences linguistiques plus variées. ProCap s'engage aussi à développer ses partenariats. Des pourparlers sont en cours avec de nombreuses organisations du Sud et avec des réseaux intéressés et capables de contribuer à l'augmentation rapide des capacités de réserve en matière de protection à travers le monde.

ProCap a aussi mis en place une variété de mécanismes afin d'encourager le renforcement des connaissances et des compétences en matière de protection. Ceux-ci comprennent un forfait interorganisations de formation sur la protection, mis au point avec le Centre pour le dialogue humanitaire,² dont le but est de permettre aux praticiens d'analyser les questions de protection en fonction de contextes spécifiques, d'établir des priorités, de concevoir et de planifier des réponses interorganisations et de défendre la cause de la protection. 57 praticiens présents sur des fichiers de réserve existants ont déjà suivi cette formation. Pour une plus grande diffusion, une initiative de formation des formateurs est prévue début 2007.

Un site internet spécialisé, ProCap-Online,³ sera bientôt disponible. Il facilitera le déploiement géographique des capacités de protection, permettra de répondre aux besoins spécifiques en temps voulu et favorisera l'affectation provisoire du personnel de réserve en matière de protection dans les agences de l'ONU mandatées. Le site offrira un espace de discussion interactif pour les personnes déployées par ProCap, leur permettant de parler des défis et des stratégies en matière de protection, contribuant ainsi à l'échange et au développement de pratiques de protection efficaces. Pour la communauté internationale, ProCap-Online servira de ressource ouvertement accessible offrant des outils de protection et du matériel de référence afin de soutenir la formation, les politiques et les pratiques en matière de protection.

ProCap est régi par un Comité directeur interorganisations comprenant le BCHDH, l'UNHCR, l'UNICEF, le BCAH et un représentant d'ONG. Le Groupe d'appui de ProCap est accueilli par la Division de l'action en faveur des personnes déplacées du BCAH, alors que le CNR administre les hauts fonctionnaires de protection de la part de ProCap. Le projet est financé grâce au soutien généreux de l'Australie, du Canada, du Danemark, de la Norvège, de la Suède, du Royaume-Uni et des Etats-Unis.

Pour de plus amples informations, veuillez communiquer avec Belinda Holdsworth, du Groupe d'appui de ProCap. courriel: holdsworth@un.org

1. L'UNHCR préside le cluster de protection pour les PDI déplacés suite à des conflits. www.humanitarianinfo.org/iasc/content/cluster/protection/default.asp?bodyID=29&publish=0

2. www.hdcentre.org

3. <http://ocha.unog.ch/ProCapOnline>

Vous voulez rejoindre l'équipe de ProCap?

ProCap recherche des experts ayant 10 à 15 ans d'expérience de la protection sur le terrain et des compétences évidentes en matière de protection, pour rejoindre

leur équipe centrale d'officiers supérieurs de protection et travailler de manière permanente (au minimum 12 mois), en rotation, sur le terrain. Pour de plus amples informations, veuillez consulter www.nrc.no
Un plus grand fichier pour les experts de réserve en protection de niveau

intermédiaire (3 à 7 ans d'expérience) pour des déploiements à court terme (3 à 6 mois) sont gérés par différentes ONG partenaires. Pour de plus amples informations, veuillez consulter: <http://ocha.unog.ch/ProCapOnline/index.aspx?module=viewpage&pageid=becomingA>

La protection des personnes déplacées - femmes, enfants et jeunes

par Dale Buscher et Carolyn Makinson

Les régions du monde caractérisées par le conflit et le déplacement ont des taux de fertilité relativement élevés et des populations jeunes. Ainsi les femmes et les enfants constituent environ 80% des populations déplacées. Leur protection particulière ne peut se faire sans présence de services-clés.

Pendant le conflit, l'exode et le déplacement, les femmes et les enfants font face à un risque accru. Ils sont plus vulnérables à l'exploitation et aux abus. Les femmes et les filles sont souvent la cible systématique de violences sexuelles, elles ont des besoins spécifiques de santé qui sont souvent négligés et elles n'ont plus la protection qui leur était offerte dans leurs familles et dans leurs communautés. Les enfants peuvent être séparés des personnes qui prennent soin d'eux et courent le risque d'abus sexuels et d'exploitation ou de recrutement dans les forces armées. Leur enfance totale peut être détruite, avec un accès limité à l'éducation et peu de chances d'assumer les rôles traditionnels des adultes lorsqu'ils en ont l'âge. Alors que tous ces problèmes touchent aussi les réfugiés, les recherches montrent que les femmes et les enfants déplacés de l'intérieur souffrent généralement encore plus.

La santé en matière de reproduction

Avant les années 90, les besoins de santé en matière de reproduction des femmes et des filles adolescentes étaient largement ignorés dans les environnements humanitaires. En 2004, le Groupe de travail interinstitutions sur les besoins de santé des réfugiés en matière de reproduction¹ a évalué les progrès faits depuis l'importante Conférence internationale sur la population et le développement en 1994. Leur rapport a montré que les services de base de santé reproductive dans les camps stables de réfugiés sont bien établis, quoique les actions contre les violences sexistes, les services contre le VIH/SIDA et la maternité sécurisée sont toujours faibles.² L'équipe chargée de l'évaluation a eu beaucoup plus de difficultés à rassembler les données dans les camps de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) que dans les camps de

réfugiés, et a conclu que les services dans les camps de PDI étaient très déficients.

La Women's Commission for Refugee Women and Children a constamment enjoint les agences humanitaires à entreprendre des activités plus restreintes, connues sous le nom d'Ensemble minimal de services initiaux (EMSI) / (MISP),³ afin de protéger la vie et la santé des femmes et des filles en âge de reproduire. Les activités de EMSI préviennent et gèrent les conséquences des violences sexuelles, empêchent une mortalité et une morbidité excessives chez les mères et les nouveaux-nés, réduisent la transmission du VIH, et préparent le terrain pour la mise en oeuvre de services complets au futur. Malgré les progrès dans les camps stables, l'évaluation a montré que dans les camps de réfugiés comme dans les camps de PDI, l'EMSI était rarement mis en action dès le début d'une crise.

Les violences sexistes

Le dernier numéro de la Revue Migration Forcée⁴ est le reflet de l'attention internationale attirée par les violences sexistes dans les camps de réfugiés, de PDI et les environnements post-conflit. Elle comprend des discussions des dangers associés au ramassage du bois de chauffe et souligne le rapport étroit entre les violences sexistes et le manque d'opportunités de créer des revenus dans des environnements humanitaires. Les pratiques traditionnelles blessantes telles que les mariages forcés en jeune âge et les mutilations des organes féminins ne sont qu'une partie des risques de violences sexistes dont il faut protéger les filles déplacées. La Women's Commission a aidé au développement de moyens permettant aux aides humanitaires de planifier, de mettre en oeuvre et de suivre des programmes pour faire face aux violences sexistes et pour les empêcher.⁵

Les moyens de subsistance

Le manque d'opportunités économiques met les femmes et les filles adolescentes dans une situation extrêmement vulnérable. Dépendantes économiquement des autres, les femmes et les filles souffrent de violences domestiques, font commerce de leur corps pour subvenir aux besoins financiers et pratiques, et ne sont pas en mesure de réaliser leur potentiel. L'absence d'options est bien plus prononcée dans les camps de PDI que dans les camps de réfugiés. Il a été prêté peu d'attention aux activités viables de création de revenus pour les personnes déplacées, ce qui a laissé les femmes et les filles adolescentes en marge et isolées économiquement.

L'éducation

Partout dans le monde, le conflit armé est un des plus formidables obstacles à l'éducation. On estime qu'il y a environ 120 millions d'enfants dans le monde qui ne sont pas scolarisés. Plus de la moitié de ces enfants –des filles pour les deux tiers- vivent dans des pays sous conflit ou post-conflit. Beaucoup d'entre eux dans les zones de conflit sont doublement désavantagés du fait d'être réfugiés ou personnes déplacées.⁶

Une étude de l'éducation dans les urgences accomplie par la Women's Commission a montré que dans seulement 10 pays souffrant de déplacements dus aux conflits en 2002, 27 millions d'enfants n'avaient pas accès à une éducation formelle.⁷ La majorité d'entre eux (plus de 90%) étaient des personnes déplacées. Alors que la présence scolaire pour l'ensemble des enfants et jeunes personnes déplacées était incroyablement basse, la présence et la rétention des élèves féminins de tous âges traînaient toujours loin derrière celle des garçons.

Plusieurs facteurs aggravent le manque d'opportunités d'éducation pour les enfants et les jeunes personnes déplacées, même par rapport aux réfugiés. La qualité de l'éducation dans les camps de personnes déplacées est généralement bien inférieure à celle de l'éducation offerte par les agences internationales dans les camps de réfugiés. Plus d'un tiers de toutes



UNHCR/H. GAUX

Des soldats escortent des personnes déplacées du camp de Douma au Soudan allant chercher du bois de chauffage

les personnes déplacées restent hors de portée de l'assistance des Nations Unies.

Etant donné que la majorité des réfugiés et des personnes déplacées le sont maintenant depuis plus de dix ans, la nécessité de fournir des écoles et une éducation complète à long terme est abondamment claire. Les pays comme l'Afghanistan, le Libéria et le Soudan font face au défi de la reconstruction avec des générations de jeunes personnes –réfugiés et personnes déplacées- qui n'ont eu que peu d'accès à une éducation formelle ou non formelle et qui, par conséquent, sont incapables de contribuer de manière significative à la reconstruction de leur pays.

Tous les enfants –y compris ceux qui sont touchés par les conflits armés et les déplacements- ont le droit à l'éducation. La Women's Commission a récemment publié un outil de travail pour aider les organisations travaillant avec les réfugiés et les personnes déplacées à plaider leur cause.⁸ Les objectifs du Millénaire pour le développement de l'ONU ne seront pas atteints si les besoins des enfants réfugiés et déplacés continuent à être ignorés. Une étape importante vers la réalisation du droit à l'éducation est la création du Réseau inter-agences pour l'éducation d'urgence (INEE), un réseau global ouvert d'ONG, d'agences de l'ONU, de bienfaiteurs, de praticiens, de chercheurs et d'individus provenant des populations affectées oeuvrant ensemble à la promotion de l'accès pour tous à une éducation de qualité et à l'établissement de standards de base.⁹

Conclusion

La protection des femmes, des enfants et des jeunes personnes déplacées est intimement liée à l'approvisionnement de ce dont nous avons tous besoin pour la normalité et le bien-être – les soins médicaux, l'éducation les opportunités

économiques. Alors que les soucis de sécurité sont peut-être plus vastes – la sécurité physique, l'accès aux ressources adéquates d'eau et de nutrition, des abris appropriés, l'accès à la protection légale et à un système judiciaire impartial- les interventions telles que celles soulignées ici sont vitales. Si elles ne sont pas offertes par la communauté internationale, les femmes et les enfants déplacés ne vivront jamais avec dignité, et ne seront jamais protégés de manière adéquate.

Dale Buscher dirige le Programme de Protection de la Women's Commission for Refugee Women and Children. Carolyn Makinson est directrice exécutive de la Commission. Courriels: daleb@womenscommission.org, carolynm@womenscommission.org,

1. www.unfpa.org/emergencies/iawg/index.htm
2. www.rhrc.org/resources/iawg
3. www.womenscommission.org/pdf/MISP_fact.pdf
4. www.fmreview.org/sexualviolence.htm
5. www.womenscommission.org/reports/gbv_tools.shtml
6. See FMR supplement 'Education & conflict: research, policy & practice', www.fmreview.org/FMRpdfs/EducationSupplement/full.pdf
7. www.womenscommission.org/pdf/ed_emerg.pdf
8. www.womenscommission.org/pdf/right_to_ed.pdf
9. www.ineesite.org/

Améliorer l'information sur les personnes déplacées: condition préalable à une meilleure protection

par Elisabeth Rasmusson

Les informations sur le nombre, l'emplacement et les caractéristiques démographiques des personnes déplacées (PDI) sont rares et souvent peu fiables. Ce manque d'informations entrave profondément l'efficacité des réponses aux situations de déplacement interne.

Quelques gouvernements ont recensé les PDI de manière exhaustive, comme l'a fait récemment le gouvernement de la Bosnie-Herzégovine, avec le soutien de l'UNHCR. L'on s'attend aussi à ce que la Turquie rende bientôt publics les résultats d'un recensement complet des PDI. Toutefois, pour la plupart des pays touchés par les déplacements internes, seules de vagues estimations sont disponibles, qui souvent ne couvrent qu'une partie d'un pays ou qu'un groupe spécifique de PDI. Par exemple, le nombre officiel de PDI en Ouganda ne comprenait, jusque récemment, que les personnes vivant dans des camps et recevant de la nourriture du Programme alimentaire

mondial. En Birmanie, des estimations fiables sont disponibles seulement pour l'est du pays, qui est plus facile d'accès. Dans de nombreux cas - en Colombie particulièrement - les estimations gouvernementales sont bien différentes de celles provenant de la société civile. Dans certains pays tels que le Rwanda et le Guatemala, les estimations n'ont pas été mises à jour depuis plusieurs années, après que les autorités ont déclaré, de manière prématurée, que le problème du déplacement interne était résolu.

A cause de la nature du déplacement interne, il est difficile pour les gouvernements et les organisations de

recenser ou de déterminer le nombre de personnes touchées et la situation dans laquelle ils se trouvent. Immédiatement après une catastrophe naturelle ou le début des hostilités, les mouvements de population sont parfois difficiles à suivre car les régions où les PDI ont trouvé refuge sont difficiles d'accès. Les PDI qui ont fui vers des centres urbains ont parfois des besoins spécifiques de protection mais il est difficile de les distinguer des populations locales ou des migrants économiques. Il n'est pas souvent facile de déterminer qui est une personne déplacée et qui ne l'est pas, ou si les personnes ont cessé d'être des PDI. Il est parfois particulièrement difficile de savoir quand le déplacement se termine, surtout lors de situations de longue durée, lorsque le déplacement s'étend sur des années, voire des décennies. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, ainsi qu'une série de critères de référence pour des solutions durables mis au point

actuellement par le Projet Bookings-Berne sur le déplacement interne, offrent des conseils utiles; cependant certaines zones d'ombres persistent.

Les gouvernements nationaux sont responsables de la collecte des données sur les PDI mais sont parfois réticents à reconnaître, pour des raisons politiques, l'étendue du déplacement interne. Il arrive que les gouvernements utilisent des données inexactes ou qu'ils empêchent toute tentative de la part d'organisations nationales ou internationales de publier des informations plus authentiques. Il arrive aussi que des gouvernements essaient de cacher une crise de déplacement interne, craignant que celle-ci mette en lumière des violations des droits de l'homme, des conflits non-résolus ou l'érosion de l'autorité de l'Etat et attire inopportunistement l'attention de la communauté internationale. Cependant, d'autres gouvernements préfèrent grossir le nombre de PDI afin d'obtenir une aide humanitaire plus importante ou de mobiliser l'opinion internationale contre un adversaire interne ou externe, sensé être la cause des déplacements.

Il est rarement prioritaire pour les organisations internationales d'intervenir là où les gouvernements n'ont pas la volonté ou la capacité d'obtenir une représentation exacte de l'étendue et de la portée du déplacement interne. Comme il n'existe aucune agence en opération avec un mandat exhaustif pour les PDI, le dénombrement des PDI est souvent imprécis. Il en va de la responsabilité générale du Coordonnateur résident ou du Coordonnateur de l'action humanitaire de l'ONU de déterminer le nombre de PDI dans un pays. Sous la pression des donateurs, certains ont essayé mais il leur manque souvent les ressources, la connaissance des méthodologies ou le soutien des agences afin de mener cette tâche à bien.

Pourquoi nous avons besoin de meilleures données sur les PDI

La disponibilité de données fiables sur les populations de PDI est une question cruciale pour améliorer leur protection. Les PDI présentent des vulnérabilités particulières qui résultent de leur déplacement et qui les distinguent d'autres personnes touchées par des catastrophes naturelles; ainsi ont-elles parfois besoin de réponses spécifiques de la part des gouvernements, de la société civile ou de la communauté internationale. Les réponses nécessaires ne peuvent être élaborées et

mises en place de manière efficace et ciblée que si les PDI sont identifiées et recensées.

Tout au moins, le nombre total de PDI et leur distribution géographique devrait être déterminés dans chacun des pays concernés par le déplacement interne avec la plus grande exactitude possible selon les circonstances. Si possible, des données démographiques plus détaillées doivent être collectées, y compris la répartition en âge et en sexe et un minimum d'informations sur les besoins humanitaires et de protection. Il est nécessaire d'obtenir des statistiques fiables pour chaque pays afin d'analyser les tendances et de mieux comprendre les causes et les effets du déplacement. En outre, c'est une condition préalable pour une action véritable visant à améliorer les réponses aux crises de déplacement interne et à soutenir les efforts pour empêcher de nouveaux déplacements. Enfin, sans données plus fiables, nous ne pourrions évaluer l'impact de la réforme du processus humanitaire qui est en cours.¹

Toute collecte de données sur les PDI doit être gouvernée par certains principes fondamentaux:

- **Diversité.** Des informations fiables doivent être disponibles sur tous les PDI, qu'elles résident dans des camps, dans des familles d'accueil ou dans d'autres colonies ou zones urbaines. Les statistiques doivent inclure toutes les personnes qui ont été forcées de fuir leur foyer à cause de conflits armés, de violences généralisées et de violations des droits humains, ainsi que celles déplacées par des catastrophes naturelles et des projets de développement. Ainsi ne faut-il pas seulement porter notre attention sur les urgences humanitaires, mais aussi sur les situations de déplacement cachées ou prolongées.
- **Protection.** Il est important de garder à l'esprit que la disponibilité d'informations peut avoir un effet important sur la sécurité des individus ou des groupes déplacés. Cela est par exemple le cas dans des situations où, comme en Colombie, les PDI choisissent l'anonymat pour échapper aux persécutions de l'Etat ou des groupes armés qui les considèrent comme sympathisants des rebelles. Dans d'autres situations, il n'est pas toujours dans l'intérêt des PDI d'être identifiés en tant que groupe à part car cela pourrait engendrer le ressentiment chez les populations locales. Isoler les populations déplacées afin de distribuer l'aide humanitaire peut les rendre plus vulnérables aux

attaques et au pillage. Il est donc primordial de conduire une analyse complète des risques à chaque étape de la collecte des données.

- **Collaboration.** Qu'elle soit organisée par les gouvernements ou par la communauté internationale, tous les acteurs concernés, y compris les ONG, doivent être impliqués dans la collecte des données. Si possible, les PDI doivent elles aussi participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la collecte des données.
- **Durabilité.** Il est important de s'assurer que les données rassemblées sont régulièrement mises à jour, par exemple en établissant un réseau d'organisations locales qui enregistrerait dans une base de données toute nouvelle information concernant les mouvements de populations ou les carences en matière de protection.

Vers une amélioration de l'information sur les PDI

Afin d'améliorer la disponibilité et la qualité des données essentielles concernant les PDI, le Centre de surveillance des déplacements internes du Conseil norvégien pour les réfugiés, avec la collaboration de la Division de l'action en faveur des personnes déplacées du BCAH, a mis au point des directives sur la manière d'établir le profil des populations de PDI. L'objectif de ces directives - qui sont en train d'être testées sur le terrain - est d'aider les autorités nationales et les organisations nationales et internationales à recenser les populations de PDI et à rassembler d'autres informations nécessaires pour une meilleure protection et un meilleur secours. Elles sont conçues afin d'aider les professionnels à choisir la méthodologie de profilage la plus appropriée à une situation donnée. Ainsi seront-elles un outil important pour promouvoir l'établissement d'une meilleure collecte des données sur les populations de PDI. Cependant, l'amélioration de la disponibilité et de la qualité des données sur les PDI dépend en définitive de la volonté politique des gouvernements et des hauts représentants de l'ONU et de la manière dont ils reconnaissent et priorisent le besoin d'amélioration des réponses aux situations de déplacement interne.

Elisabeth Rasmusson était la directrice du Centre de surveillance des PDI (IDMC) (www.internal-displacement.org). Elle est maintenant Coordinatrice Humanitaire de l'ONU pour l'Ouganda. Courriel: rasmusson@un.org

1. Voir article par Dennis McNamara dans ce numéro.

Protection des personnes déplacées au niveau national en Asie du Sud

par Paula Banerjee

L'Asie du Sud est l'une des régions avec le plus de conflits au monde, et le déplacement de populations y est continuellement à l'ordre du jour. Jusqu'à présent, les gouvernements répugnaient à se pencher sur les problèmes des personnes déplacées; faut-il espérer un changement?

Discriminations envers les minorités, haines religieuses et ethniques, répressions organisées par l'Etat, revendications autonomistes ou indépendantistes, famines, inondations et projets de développement mal conçus : en Asie du Sud, inutile de chercher longtemps pour trouver des facteurs de déplacement. Déplacements internes, le plus souvent, car les victimes sont généralement incapables de quitter leur pays et doivent donc demeurer sur un territoire gouverné par le régime qui a occasionné leur déplacement.

Famille déplacée par le Tsunami, Sri Lanka

Pour tous les pays d'Asie du Sud, les déplacements de population intra-territoriaux sont un problème de politique intérieure. Les politiques nationales mettent l'accent sur l'aide sociale et ne reconnaissent pas les droits fixés par les Principes directeurs. Rares sont les cas où les personnes déplacées dans leur propre pays ont la citoyenneté, avec les droits que cela impliquerait. Aucun état de la région ne reconnaît la propriété terrienne comme un droit fondamental, ce qui facilite grandement les déplacements intempestifs de population. A l'heure actuelle, les riches et les puissants profitent de législations qui avaient été originellement adoptées dans un esprit d'équité sociale et de protection des plus pauvres.

Ce n'est que dans les années 1990 que l'opinion publique et les législateurs ont fini par se rendre compte de l'étendue du problème en Asie du Sud : à mesure que le phénomène du déplacement interne prenait de l'ampleur, les gouvernements d'Asie méridionale se sont mis à établir des commissions des droits de l'homme. Cependant, le champ d'action de ces dernières n'était que limité. L'un des éléments catalyseurs qui mena à porter plus d'attention sur les PDI fut le programme bisannuel d'étude – soutenu

par Roberta Cohen et le Projet Brookings-SAIS sur le déplacement interne – qui a permis à des chercheurs de la région de mieux connaître les mécanismes du déplacement afin de promouvoir une amélioration des politiques et des programmes destinés aux personnes



Paul Jeffrey/ACT International

touchées. Ce travail d'enquête a attiré l'attention générale sur certains faits : tout d'abord, une communauté déplacée est une communauté plus vulnérable, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une minorité religieuse ou ethnique, d'un groupe de caste inférieure, de femmes ou d'enfants. Ensuite, indéniablement, très rares sont ceux qui bénéficient d'une assistance ou d'une compensation, quelle qu'elle soit. Enfin, les femmes, surtout, étant plus marginalisées, sont presque dans l'impossibilité de recevoir une aide, en leur propre nom, à la réinstallation.

L'Inde, le Népal et le Sri Lanka ont tenté de mettre sur pied des mécanismes nationaux d'aide aux personnes déplacées. Cependant, ces trains de mesures ignorent souvent les différences de statut au sein d'un groupe, et profitent souvent, de manière sélective, aux membres qui sont déjà les plus favorisés.

Inde

Depuis l'indépendance du pays en 1947, l'état indien souscrit inlassablement à

une idéologie de « développement » et de « modernisation » et multiplie les barrages hydroélectriques ainsi que les infrastructures routières et urbaines. Pendant les quarante premières années, cette politique a fait l'objet d'un consensus tellement massif que les protestations contre le nombre des barrages construits sont restées très maigres. Auréolés de la gloire du « développement », légitimés par le jugement du Premier Ministre Jawaharlal Nehru, qui les qualifiait de « temples de l'Inde moderne », les barrages furent édifés sans obstacles majeurs. Aux premiers signes de mécontentement, le Parti du Congrès influença rapidement les leaders de l'opposition par cooptation. Ce fut seulement avec le Projet de la Vallée du Narmada¹ que les premiers refus populaires majeurs commencèrent à apparaître contre les déplacements de population opérés pour des raisons économiques dites « de développement ». Rapidement, l'agitation prit de l'ampleur et les critiques se mirent également à dénoncer des projets de renouvellement urbain, des constructions autoroutières, des implantations sidérurgiques ou minières et des ravages écologiques causés par l'élevage industriel des crustacés.

Parallèlement, le nombre des citoyens indiens déplacés pour cause de conflit est considérable. Par manque de mécanismes régionaux ou fédéraux adaptés au problème, les traitements sont peu équitables selon l'état en question, ou selon le statut ethnique ou la caste des individus concernés. Ainsi, les Pundits du Cachemire (350 000 Hindous déplacés suite au conflit qui déchire la Vallée du Cachemire) touchent environ 40 dollars par mois alors que les 300 000 personnes déplacées dans le Nord-Est de l'Inde (Santhals ou membres d'autres communautés adivasis – tribus indigènes de l'Inde) ne reçoivent quasiment rien. Nombreux sont ceux qui sont forcés de vivre dans des camps provisoires, sans accès aux services de santé et d'éducation, abandonnés de facto par leur gouvernement. Du reste, les Adivasis, qui représentent environ 7,5 % de la

population indienne, comptent de façon disproportionnée parmi la population déplacée, puisqu'ils représentent 40% des 33 millions d'individus déplacés par les projets de développement.

Voici deux décennies que l'opinion réclamait une législation concernant les déplacements de population en Inde, et ce n'est qu'en 2004 que fut passée, avec un minimum de débats parlementaires, la loi de réhabilitation des familles affectées par les projets de développement (NPRR).² Ce programme, qui ne s'applique qu'aux personnes déplacées dans le cadre de projets de développement, devait permettre à l'origine de sauvegarder les intérêts des plus pauvres (travailleurs agricoles non propriétaires de leur terrain, habitants forestiers, artisans et tribus adivasis). En particulier, le NPRR devait prémunir les Adivasis contre le déplacement arbitraire, mais ne prévoit aucune consultation avec eux.

Outre de graves défauts que nous mentionnerons plus bas, le NPRR ignore presque totalement les disparités hommes-femmes. Partant du principe que toute femme adulte est une femme mariée, il ne prévoit rien pour les femmes célibataires nées dans des familles déplacées, qui font encore partie de leur cellule familiale d'origine mais n'ont droit à aucune compensation, contrairement à leurs frères. Le schéma est le même que dans les décisions du Narmada Water Disputes Tribunal Award (NWDI, tribunal spécialement établi pour étudier les cas des différends occasionnés par les projets hydrauliques du Narmada). En 1979, celui-ci stipula que seuls les hommes pouvaient toucher les versements de compensation et de réhabilitation, ce qui eut des effets désastreux sur les femmes en général et sur les familles menées par des femmes en particulier. Dans certains cas, les hommes ont encaissé la compensation et abandonné leur famille, laissant leur femme se débrouiller dans un état de pénurie totale.

Mais il y a encore plus de lacunes:

- l'assistance financière est limitée à l'équivalent d'un salaire minimum pendant 625 jours ; or les familles qui vivent en-deçà de ce seuil préféreraient nettement un travail plutôt qu'une allocation unique ;
- pour des personnes inexpérimentées en matière d'économie de marché, les compensations monétaires sont un moyen inadéquat, car elles risquent fort d'employer mal à propos une somme d'argent liquide ;
- peu de protection contre la corruption administrative;
- pour les personnes affectées par les projets, les possibilités de participer aux procédures de gestion des griefs sont extrêmement restreintes ;
- le NPRR ne prévoit aucune réponse particulière pour les cas de déplacements multiples alors que, la pratique le montre, la plupart des personnes concernées ont été déplacées à plusieurs reprises ;
- les procédures prévues par le NPRR sont activées que lorsqu'un certain nombre de personnes – 500 familles au moins dans les régions à basse altitude, et 250 familles pour les hauteurs – sont déplacées. Il arrive que des fonctionnaires évaluent le décompte à la baisse pour éviter d'avoir à payer une compensation.

Mais le principal échec du NPRR est qu'il ne s'applique qu'à une catégorie particulière de déplacement et ignore les personnes déplacées dues à des conflits et/ou à des catastrophes naturelles.

Sri Lanka

En 1995, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du Sri Lanka suite au conflit qui oppose Tamouls et Cinghalais avait atteint le million. En 2002, un cessez-le-feu avait réduit ce flux, mais après le tsunami du 26 décembre 2004 et la reprise des hostilités entre les forces gouvernementales et les Tigres de libération de l'Eelam Tamoul, les déplacements ont recommencé. Selon les estimations du Centre de suivi des déplacements internes (IDMC),³ 200 000 personnes ont été déplacées depuis janvier 2006, et le nombre total dépasse à nouveau le demi-million.

Depuis le début du conflit, aucun ministère n'assure la gestion globale du problème et il n'y a aucune ligne de conduite générale, aucune politique exhaustive en matière de déplacement interne. Au contraire, l'aide, l'assistance et la protection relèvent de compétences différentes qui mettent en jeu toute une série de ministères, d'agences et de directions administratives distinctes. Il semble que les responsabilités ministérielles soient attribuées purement selon des considérations politiques ou électorales. Les pratiques administratives sont gouvernées par des principes parfaitement aléatoires, et les rationnements alimentaires sont souvent victimes de coupes arbitraires. Des décisions prises au niveau ministériel, à Colombo, restent ignorées des chefs militaires locaux.

En juin 2002, le gouvernement a adopté un Cadre national pour l'aide, la réhabilitation et la réconciliation⁴ afin de dresser une stratégie commune pour évaluer les besoins, fixer un planning et assurer l'assistance des personnes concernées. Ce Cadre s'oriente sur les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, et requiert des divers ministères qu'ils accordent leurs actions et programmes avec ces mêmes principes. Cependant, la reprise des hostilités a également ravivé les calculs politiques, qui prennent de nouveau le pas sur les considérations d'ordre humanitaire.

Les survivants du tsunami, eux, ont eu plus de chance. Après leur déplacement, on leur a versé des compensations et reconstruit des maisons (d'une qualité douteuse, il est vrai) en un temps record. Face à cette injustice, et voyant également qu'il y avait une différence quantitative entre les rations alimentaires distribuées mensuellement, les personnes déplacées pour cause de conflits militaires ont dénoncé ces inégalités. Les agents de l'UNHCR sont conscients de cette iniquité mais ne peuvent rien faire. L'avenir n'est pas rose pour les victimes de conflits militaires au Sri Lanka.

Népal

On estime qu'il y a jusqu'à 200 000 personnes qui ont été déplacées au Népal lors d'une décennie de guerre, qui a fait plus de 13 000 morts et affecté tous les districts du pays. La guerre a aussi poussé des centaines de milliers de personnes vers l'Inde – un trajet traditionnel de migration pour les Népalais.

Le gouvernement a annoncé des mesures en 1999, chargeant les fonctionnaires locaux de l'enregistrement des personnes déplacées. Cependant, très rares sont les administrations locales qui se plient à cette réglementation. En l'absence d'un système de veille digne de ce nom, on ne dispose d'aucun chiffre exact sur les mouvements migratoires. De plus, à cause d'une définition biaisée gouvernementale de « personne déplacée », la majorité des PDI, ont été exclues de toute assistance et l'expression « PDI » même est devenue un terme péjoratif désignant un petit groupe de personnes déplacées étroitement lié à l'état. Cette déformation de vocabulaire va rendre très malaisée toute étude statistique future. Malgré le cessez-le-feu et l'armistice signé en novembre 2006, peu de gens retournent dans leur région d'origine.

Certes, des mesures ont été prises pour leur fournir de l'engrais, des semences, des soins médicaux, des vivres-contre-

travail, des hébergements temporaires et un minimum de sécurité. Mais rien de tout cela n'est conduit efficacement. Ceux qui ont effectivement pu toucher une allocation journalière sont peu nombreux, et ces versements sont limités dans le temps. Ceux qui ont fini par atteindre Katmandou, la capitale, n'ont reçu aucune assistance. Comme il est souvent le cas dans ce genre de situation, nombreux sont ceux qui ont perdu leurs papiers dans leur fuite – un handicap majeur quand on veut s'installer dans une zone urbaine. D'après les informations de l'UNICEF, certaines familles déplacées ne peuvent pas scolariser leurs enfants parce qu'elles n'ont aucun document d'identité à produire, ou parce qu'elles ont besoin de leur travail pour subvenir aux besoins familiaux. Les personnes déplacées par les rebelles maoïstes ont été mieux reçues que celles qui ont été chassées de chez elles par l'armée népalaise. A l'heure actuelle, le Centre de veille sur le déplacement intérieur (IDMC) note que les violations des droits humains perpétrées par les maoïstes (assassinats, enlèvements et tortures) empêchent une majorité des populations déplacées de retourner chez elles. De plus, l'État est aux abonnés absents à plusieurs égards :

à l'heure actuelle, il n'y a aucun plan gouvernemental de retour, et les villages ont été désertés par les représentants de l'autorité publique, eux-mêmes déplacés.

Perspectives d'avenir

Ce dont l'Asie méridionale a besoin, c'est un véritable changement paradigmatique. Les programmes de réhabilitation et de prise en charge des populations déplacées doivent entrer dans le cadre du droit et de la justice, et non des besoins en prestations humanitaires. Les gouvernements doivent admettre qu'ils ne peuvent pas aider un groupe de personnes et en abandonner un autre. Ils doivent reconnaître que, lorsqu'un conflit ou un projet de développement provoque le déplacement d'une population, la majorité des individus touchés appartient à une classe défavorisée : adivasi, castes inférieures, paysans ou petits citoyens, femmes.

Mais malgré les failles, il faut reconnaître que les gouvernements – mieux vaut tard que jamais - sont en train de s'atteler au problème. Le mérite en revient aux militants populaires, aux chercheurs et aux organismes nationaux des droits de l'homme. Nous avançons dans la bonne

direction. Au Bengale occidental, un état indien dont le gouvernement régional se dit de gauche, les autorités ont été forcées de repenser leur programme d'industrialisation des campagnes, grâce aux pressions de la société civile et au militantisme de groupes potentiellement déplacés. Un dialogue s'est donc engagé avec les agriculteurs qui perdraient leur terrain pour discuter des modalités de compensations.

Sauf si on peut trouver une solution globale et juste pour toutes les personnes déplacées en Asie du Sud, on ne peut espérer une paix durable.

*Paula Banarjee enseigne à l'Université de Calcutta et dirige une équipe de recherche au Mahanirban Calcutta Research Group (www.mcrg.ac.in). Elle est co-rédactrice d'un recueil d'études CRG / Brookings : *Internal Displacement in South Asia*, Sage India 2004, ISBN 0761933131 / 0761933298. Courriel : paula@mcrg.ac.in*

1. Cf. www.narmada.org et R. Oleschak, « Sardar Sarovar : disputes et injustices », FMR 26, p. 68 <http://www.migrationforcee.org/pdf/MFR26/68.pdf>
2. www.dolr.nic.in/Hyperlink/LRC-status/npr_2003.htm
3. www.internal-displacement.org
4. www.erd.gov.lk/publicweb/RRR2002/chapters1-6.doc

Feuille de route pour la fin des déplacements forcés au Sri Lanka?

par Jeevan Thiagarajah

Le Consortium d'agences humanitaires (CAH) est une agence à but non lucratif représentant les personnes travaillant dans le secteur humanitaire au Sri Lanka. Notre travail sur les déplacements internes, les connaissances que nous avons acquises et les capacités que nous avons développées doivent beaucoup à la collaboration avec Roberta Cohen et ses collègues de Brookings.

Les déplacements internes sont un obstacle majeur au développement du Sri Lanka. A certains moments, environ deux millions de personnes ont été déplacées. Le nombre actuel de personnes déplacées – les personnes déplacées à long terme et celles déplacées récemment par le tsunami et la reprise du conflit- tourne autour de 450 000.

En 2001, le CAH en collaboration avec l'UNHCR et le Brookings Project on Internal Displacement, a commencé une entreprise ambitieuse pour opérationnaliser les Principes directeurs

sur les déplacements intérieurs au moyen d'un projet de sensibilisation et de formation. Le projet cherchait à synthétiser les Principes directeurs, les Modules sur les déplacements intérieurs développés par le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR) et l'Office du Haut Commissariat pour les droits humains (OHCDH), les Annotations aux Principes directeurs¹ par Walter Kälin et un Fascicule pour l'Application des Principes directeurs sur les déplacements intérieurs² par le Bureau pour la Coordination des affaires humanitaires (BCAH) de l'ONU et Brookings.

L'ouvrage en résultant : Guiding Principles on Internal Displacement: a Toolkit for Dissemination Advocacy and Analysis³ s'orientait vers la pratique. Il reconnaissait que les Principes directeurs sont peut-être un outil grossier pour les analyses. En vue de compléter la nature pratique du fascicule, les composants d'analyse et de discussion ont été inclus avec les pages dédiées aux notes et aux questions. Les activités de publicité du fascicule et de former les participants à son utilisation ont tendu à encourager les participants à réfléchir, à comprendre et à tirer leurs propres conclusions – plutôt que de se conformer aux directives et aux techniques non participatoires des ateliers de travail traditionnels. Le fascicule était facile à l'usage, interactif, transparent, pédagogique et réflexif. Il visait les politiciens, les officiers d'armée (des forces armées du Sri Lanka comme des Liberation Tigers du Tamil Eelam – LTTE), les bienfaiteurs, les ONG

locales et internationales, les personnes déplacées elles-mêmes et le grand public.⁴

Notre partenariat avec Brookings a contribué à notre perception de la fin des déplacements. Le CAH a collaboré encore avec Brookings dans la réalisation de Practitioners Kit for Return, Resettlement and Development⁵ qui se concentrait sur la réalisation des Principes Directeurs 28, 29 et 30 des trois R : Rapatriement, Réinstallation et Réintégration. L'ébauche a demandé des consultations intensives afin de s'assurer que le document soit pratique et reflète une perspective sur le terrain. A une réunion des parties prenantes, un consensus fut atteint avant la parution du Fascicule des Participants. Roberta Cohen a remarqué que le fascicule adaptait les Principes directeurs à l'expérience du Sri Lanka. Elle a écrit que « Les rapatriements doivent être faits volontairement, sur la base de décisions informées quant aux conditions dans les zones du rapatriement et de réinstallation. Ils doivent avoir lieu en sécurité et avec dignité; les personnes déplacées doivent avoir l'opportunité de participer à leur planification et à leur gestion. Les personnes déplacées doivent bénéficier du plein accès aux services publics, de l'égalité devant la loi et ne pas être considérés comme des 'ennemis'. Elles doivent avoir le droit de recouvrer leurs biens et possessions ou de recevoir compensation, et elles doivent être assistées à transporter les biens

nécessaires à leurs moyens d'existence sur leurs lieux d'origine... Bien qu'il soit facilement transportable, le Fascicule des Participants contient un lourd message. Il devrait aider non seulement le gouvernement du Sri Lanka mais aussi tous les gouvernements et agences majeures à trouver une solution qui mette fin aux déplacements de masse. »⁶

Avec l'aide de Brookings, nous avons lancé une Newsletter pour les personnes déplacées – en anglais, en sinhala et en tamil.⁷

La fin des déplacements est-elle en vue ?

Au début 2006 le gouvernement du Sri Lanka a nommé un comité pour examiner la question des déplacements et suggérer des solutions.⁸ Le projet de loi présentement présenté au parlement pourrait créer, une fois ratifié, un organisme unitaire responsable de la politique envers les personnes déplacées – le Jathika Saviya Authority. Il aurait les pouvoirs de formuler une politique nationale et de planifier, de mettre en œuvre, de suivre et de coordonner la réinstallation de réfugiés et de personnes déplacées. La présence du CAH dans ce comité qui influence la législation doit beaucoup aux connaissances que nous avons acquises grâce à nos rapports avec le projet Brookings.

Les déplacements ont représenté l'impact le plus visible du long conflit au Sri Lanka. Une fin aux déplacements représenterait la progression la plus visible vers la paix dans le pays et un tribut durable à la valeur de notre collaboration.

Jeevan Thiagarajah est Directeur exécutif du Consortium d'agences humanitaires (www.humanitarian-srilanka.org), Colombo, Sri Lanka. Courriel: execdir@cha.lk

1. [www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/KKEE-6DDSGX/\\$FILE/Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/KKEE-6DDSGX/$FILE/Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement.pdf?OpenElement)
2. www.brookings.edu/ftp/projects/idp/resources/HEnglish.pdf
3. www.humanitarian-srilanka.org/eResources/PDFdocs/GPtoolkitfull.pdf
4. Pour plus de renseignements au sujet du Toolkit et du processus de sa préparation et de sa dissémination, voir Danesh Jayatilaka and Robert Muggah 'Where there is no information: IDP vulnerability assessments in Sri Lanka's borderlands', FMR20, www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR20/FMR2019.pdf .
et: www.brookings.edu/ftp/projects/idp/syllabi/34-CHA-Danesh-d2-1.pdf
5. www.humanitarian-srilanka.org/Pages/Call%20fo%20action%20English.pdf
6. R Cohen, 'A recipe to end internal displacement', FMR 21, www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR21/FMR21brookings.pdf
7. www.humanitarian-srilanka.org/Knowledge_Centre/Publications.php
8. Thiagarajah, J & Dinusha Pathiraja (2006). Human Rights and Humanitarian Laws in the Face of Continued Displacement in Sri Lanka - [www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/KKEE-6DDSGX/\\$FILE/Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/KKEE-6DDSGX/$FILE/Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement.pdf?OpenElement)

Colombie: jusqu'où peut aller la Cour constitutionnelle pour protéger les droits des personnes déplacées?

par Manuel José Cepeda-Espinosa

En 2004, la Cour suprême de la Colombie, statuant que les conditions de vie des personnes déplacées sur le territoire colombien étaient anticonstitutionnelles, exhortait les autorités du pays à prendre des mesures.

On peut affirmer que la législation colombienne est désormais la plus progressive du monde en matière de déplacement interne ; mais l'Etat peut-il véritablement garantir les droits constitutionnels des personnes déplacées de l'interne (PDI) ?

La guerre civile de la Colombie est la plus ancienne d'Amérique latine. C'est un conflit aux ramifications complexes, qui oppose principalement les guerrillas gauchistes, l'armée colombienne et les forces paramilitaires de droite, mais dans lequel interviennent également cartels de drogues, propriétaires terriens et autres groupes défendant des intérêts plus ou

moins légaux. En quarante années de conflit, les déplacements de population ont pris des proportions endémiques. La très grande majorité de ceux qui sont forcés de fuir ne traversent pas les frontières : en termes de population déplacée à l'intérieur du pays, la Colombie se place quantitativement parmi les premiers pays du monde. Le Gouvernement estime à 1,8 millions le nombre des personnes déplacées, mais la CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento), qui est la principale ONG du pays dans ce domaine – affirme que ce nombre est

largement supérieur à 3 millions, sur une population totale de 44 millions.

Depuis l'adoption de sa constitution en 1991, la Colombie a mis sur pied un appareil législatif et judiciaire impressionnant dans le domaine des droits de l'homme. Parmi les mécanismes constitutionnels permettant à un individu d'exercer efficacement ses droits, on compte particulièrement l'acción de tutela, une procédure de requête qui permet à tous les citoyens de saisir un tribunal s'il estime ses droits fondamentaux bafoués ou menacés. La tutela est une action en justice qui peut être formée devant n'importe quel juge pour requérir une action judiciaire immédiate contre tout représentant de l'autorité publique, dès lors que le plaignant estime qu'il y a violation de ses droits fondamentaux garantis par la Constitution. La Cour doit se prononcer sur le cas dans l'espace de 10 jours après la réception de la plainte. De plus en plus de citoyens y ont recours pour défendre des libertés civiles, des droits sociaux ou les droits collectifs d'une communauté indigène. Alors qu'en 1992, le nombre des pourvois en révision formés contre un jugement de tutela était encore de 8 060, la Cour constitutionnelle a dû se prononcer dans 221 348 cas similaires en 2005. Depuis 1992, la Cour se fait envoyer tous les jugements de tutela pour une sélection certiorari ; à ce jour, elle a reçu 1 400 000 dossiers. De surcroît, elle peut avoir à examiner certaines lois, via un autre type de saisine nommé actio popularis – et donc rendre un arrêt d'anticonstitutionnalité ad abstracto, avec des effets erga omnes. Dans ce cas, il lui faut se prononcer sous 6 mois.

Depuis 1997, la Cour traite régulièrement des dossiers de tutela formés par des personnes déplacées qui revendiquent l'application de leurs droits fondamentaux – droit à l'égalité, à la vie, à la santé et à l'éducation, à un revenu minimum, à un logement ou à la liberté de mouvement. Dès ses premières décisions, la Cour a reconnu l'existence d'une crise humanitaire. En effet, le nombre de cas ne cessa pas d'augmenter et plus d'un millier de familles avaient fait l'envoi d'une plainte par 2003.

Décision phare

En janvier 2004, après avoir revu 108 affaires de tutela, la Cour constitutionnelle a rendu l'arrêt T-025/04, qui déclare formellement que toutes les autorités compétentes sont tenues de pallier les conditions de vie des populations déplacées, qualifiées d'inhumaines. D'après la Cour, « par action ou par omission, les autorités n'ont pas fourni

aux populations déplacées une protection optimale et efficace ; de ce fait, des milliers de personnes voient leurs droits humains soumis à des violations multiples et incessantes ». Notant que les PDIs sont extrêmement vulnérables, qu'elles voient leurs droits constitutionnels bafoués au quotidien et à long terme, et que les autorités ont régulièrement manqué à leurs obligations de protection, la Cour souligne que les populations déplacées sont majoritairement constituées de gens qui bénéficient de la protection spéciale de la Constitution : personnes âgées, handicapés, femmes chefs de famille, femmes enceintes, enfants, membres de communautés indigènes, Afro-Colombiens. De surcroît, toujours selon la Cour, les violations dénoncées ne sont pas dues aux actes ou à l'immobilisme d'une autorité particulière, mais à des défauts structurels du système.

En général, la Cour ne rend un arrêt d'anticonstitutionnalité que si les problèmes sont tellement enracinés qu'il faut une intervention multiple, à plusieurs niveaux de l'état, pour les solutionner. Dans ce cas, elle peut ordonner que des mesures soient prises non seulement pour le cas des requérants de la tutela concernée, mais plus généralement pour d'autres personnes se trouvant dans une situation similaire. Ici, pour l'ensemble de la population déplacée sur le territoire colombien, la Cour a ordonné un gonflement des capacités budgétaires et administratives et établi un niveau minimum de protection obligatoire pour toute personne déplacée, à garantir dans un certain délai et avec une certaine efficacité. Plus tard, en août 2005, elle a même déclaré insuffisantes les mesures prises depuis ce premier arrêt et formulé des injonctions supplémentaires pour améliorer les réponses apportées jusque-là.

Cette action sans précédent se justifie principalement par des considérations de droit national, puisqu'il s'agissait de garantir des droits protégés par la Constitution colombienne ; cependant les membres de la Cour ont également cherché à ancrer leur arrêt dans le droit international. En effet, d'après la Constitution colombienne, les droits fondamentaux de la personne doivent être interprétés à la lumière des droits humains internationaux. Forte de ce principe, la Cour s'est largement appuyée sur les Principes Directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, qui lui ont fourni le cadre interprétatif nécessaire pour déterminer l'étendue exacte des droits

en cause ainsi que des obligations étatiques devant viser à les promouvoir.

Initialement, le Gouvernement colombien a reconnu avoir commis certaines erreurs ; mais à l'heure actuelle, il s'est explicitement engagé à respecter la décision de la Cour et à faire en sorte qu'elle soit appliquée par l'appareil étatique dans son ensemble. On constate ainsi une forte augmentation des budgets accordés aux programmes ciblant les populations déplacées sur le sol colombien. Des mécanismes d'évaluation permanente sont actuellement mis en place, y compris un système de veille ciblé qui permet, sur la base de certains indices de résultats, de mesurer les progrès réalisés dans ce domaine. Le problème du déplacement interne est désormais régulièrement à l'ordre du jour des réunions Gouvernementales, des sessions parlementaires, et des médias. L'arrêt de la Cour a également eu pour effet de légitimer et de protéger certains organismes qui cherchent à soutenir les droits des populations déplacées. En juin 2005, des groupes de pression issus de la société civile ont rencontré, à pied d'égalité, des membres du cabinet chargés de leur soumettre des rapports sur les progrès réalisés et sur le rapprochement graduel entre la réalité et les exigences de l'arrêt T-25/04.

Les défis de l'avenir

Les progrès sont indéniables, mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant de pouvoir dire que la Colombie apporte une réponse adéquate au problème du déplacement interne. Récemment, les juges constitutionnels ont dénoncé certains retards dans les mesures à prendre pour rendre le système compatible avec les principes constitutionnels. Ils ont dégagés dix domaines d'action prioritaires :

- coordination entre les divers organismes de l'état
- enregistrement et collecte de données démographiques sur les personnes déplacées
- allocations budgétaires suffisantes
- manque d'indicateurs permettant de mesurer « la jouissance effective des droits »
- imprécision des programmes politiques
- inaptitude à protéger particulièrement les communautés indigènes ou afro-colombiennes qui forment une grosse majorité parmi les personnes déplacées, et qui risquent la dispersion
- insuffisance de la sécurité garantie pendant les voyages de retour

- inégalité de traitement entre les personnes tombant sous le coup de la décision T-025/04 et celles qui avaient été déplacées auparavant
- mauvaise coordination entre les différents agents du Gouvernement
- manque de mesures devant éviter les déplacements, particulièrement pendant des opérations militaires

A la demande de la Cour, le Gouvernement colombien vient de soumettre un nouveau rapport dans lequel il présente les moyens qu'il

compte mettre en œuvre pour pallier ces manques. Quant à la Cour, elle doit opter entre deux attitudes : imposer à certains fonctionnaires des sanctions pour négligence (amendes ou emprisonnement) ou continuer d'ordonner des améliorations graduelles. Elle a choisi cette dernière tactique, et on peut dire que ses victoires sont substantielles. Les organisations qui s'engagent au profit des personnes déplacées lui ont demandé elles-mêmes de poursuivre dans cette voie. Cependant, certains font remarquer que l'arrêt T-025 est déjà vieux de trois ans, et que

la Cour pourrait perdre en crédibilité si elle ne se mettait pas maintenant à constater officiellement que certains représentants de l'état agissent contre ses prescriptions. Sans cela, les populations déplacées sur le territoire colombien auront moins de chance de pouvoir complètement faire valoir leurs droits.

Manuel José Cepeda-Espinosa est l'un des neuf juges de la Corte Constitucional de Colombia. Courriel : manueljcepeda@gmail.com



Des personnes déplacées de l'intérieur en Colombie

La protection régionale ou nationale pour les personnes déplacées dans la région des Grands Lacs?

par Zachary A Lomo

Il existe une différence d'opinion entre Roberta et moi sur les questions substantives et les approches méthodologiques à la protection des personnes déplacées. Le problème clé confrontant les personnes déplacées dans la région des Grands Lacs africains n'est pas l'absence de mécanismes régionaux mais l'absence de systèmes robustes de protection nationale.

Roberta pense que les distinctions entre les réfugiés et les personnes déplacées sont arbitraires et demande la parité entre eux. Je maintiens qu'il existe de grandes différences légales et

matérielles dues à la configuration du système international basé sur les états. Alors que Roberta soit très en faveur de mécanismes internationaux et régionaux pour la protection des personnes

déplacées, je plaide pour des systèmes nationaux robustes qui traitent des causes profondes des déplacements forcés.

Le problème clé confrontant les personnes déplacées dans les Etats des Grands Lacs -le Rwanda, le Burundi, la République Démocratique du Congo, le Kenya et la Tanzanie- est l'absence de systèmes nationaux robustes et d'engagement international à renforcer les standards internationaux existants. Les personnes déplacées sont le résultat abrégé de la crise d'édification de nation, l'échec à la



Marochar Begmat/IRIN

Camp Cet Kama pour PDI, district de Gulu, Ouganda du Nord, août 2006

réforme de l'état post-colonial. Les Grands Lacs sont caractérisés par des états faibles et mal gouvernés sujets à des interférences externes. Le résultat est de la mauvaise gouvernance et de la destruction ou l'affaiblissement des institutions politiques, sociales, économiques et juridiques qui permettent aux citoyens de négocier des intérêts concurrentiels sur les ressources naturelles. Il n'est pas surprenant que des groupes différents aient recouru à la guerre pour se faire entendre, pour protéger leurs intérêts, détourner une menace en puissance ou simplement pour saisir le pouvoir.

Les conséquences régionales et globales ont été catastrophiques – génocides au Burundi en 1972 et au Rwanda en 1994. Les massacres et les violations majeures des droits humains se poursuivent sans arrêt dans presque tous les pays de la région, mis à part la Tanzanie. Selon le International Displacement Monitoring Centre, il existe plus de quatre millions de personnes déplacées – environ deux millions dans le nord de l'Ouganda, 1,5 million dans la RDC et 117 000 au Burundi. Officiellement, le Rwanda ne compte pas de personnes déplacées mais certains rapports suggèrent que plus de 200 000 Rwandais vivent toujours dans des environnements quasiment de personnes déplacées. D'une stabilité trompeuse, le Kenya a quelque 400 000 personnes déplacées par les conflits sur les ressources naturelles.

Les conséquences régionales et globales ont été catastrophiques – génocides au Burundi en 1972 et au Rwanda en 1994. Massacres et violations des droits humains poursuivent sans arrêt dans presque tous les pays de la région à l'exception de la Tanzanie. Selon le Centre de surveillance sur le déplacement international (IDMC), il y a plus de 4 millions de personnes déplacées – près de 2 millions en Ouganda du Nord, 1,5 million en RDC et 117 000 en Burundi. Officiellement, il n'y a pas de personnes déplacées au Rwanda mais les rapports sortant du pays suggèrent que plus de 200 000 Rwandais vivent

encore dans des situations similaires aux personnes déplacées. Le Kenya, qui semble stable mais l'est que de façon décevante, a jusqu'à 400 000 personnes déplacées par des conflits alimentés par le contrôle des ressources naturelles.

Ces statistiques ne disent pas toute l'histoire. Personne ne peut connaître le nombre exact de personnes qui ont dû fuir parce que plusieurs choisissent de ne pas aller dans les camps officiels, préférant trouver abri parmi les communautés où il existe toujours une paix et une stabilité relatives. La situation des personnes déplacées reste précaire et déplorable avec des menaces constantes à leur sécurité personnelle, le manque d'eau potable, le manque de nourriture, de services de santé et d'éducation et la présence prépondérante de VIH/SIDA et de violences sexuelles et sexistes.

Dans les situations de conflit et post-conflit, les systèmes nationaux dans la région sont virtuellement hors d'état. Il est donc tentant de faire appel à des agences extérieures. La Conférence Internationale sur la région des Grands Lacs¹ représente la tentative de l'extérieur la mieux concertée – menée par l'ONU en collaboration avec l'Union africaine – pour trouver une solution régionale durable aux causes profondes des événements tragiques qui ont submergé la région. Durant leur premier sommet, les leaders régionaux se sont engagés à se soumettre à la Déclaration universelle des droits de l'homme et de mettre en opération les instruments pertinents des droits de l'homme internationaux et régionaux. Ils ont aussi promis d'établir des systèmes régionaux et nationaux pour identifier, désarmer et séparer les combattants des réfugiés civils et des personnes déplacées, et de les contenir dans certains aménagements afin de les empêcher de manipuler les réfugiés et les personnes déplacées dans des buts militaires ou politiques.

Il y a souvent une croyance aveugle dans les systèmes internationaux. Les mécanismes internationaux sont soi-disant indépendants, impartiaux et libres d'intrigues et de manipulations politiques. On prétend qu'il leur est possible de mobiliser les ressources et l'expertise qui sont toujours requises d'urgence pour faire face aux besoins uniques des personnes déplacées. Cependant, l'expérience montre que ce n'est pas la meilleure approche à la protection des personnes déplacées, ni dans les Grands Lacs, ni ailleurs.

- Les dispositions internationales et régionales ne sont pas en mesure de reconnaître comment les crises

intérieures sont touchées par les questions de politique nationale et de gouvernementale.

- Les mécanismes extérieurs peuvent ignorer les violations majeures des droits humains et légitimer des régimes corrompus et dictatoriaux.
- Beaucoup d'agences internationales n'essaient pas de comprendre les systèmes légaux et les règlements nationaux.
- Les mécanismes extérieurs peuvent soutenir des institutions qui ne sont pas responsables envers leurs bénéficiaires supposés.
- Les interventions extérieures peuvent détruire les systèmes locaux et engendrer de la dépendance.

L'Ouganda est un bon exemple. Les pressions extérieures ont poussé l'Ouganda à élaborer une politique pour les personnes déplacées qui ne se conforme pas aux exigences de la constitution du pays. Il en résulte que les institutions créées par le document d'application passent au second rang des mécanismes extérieurs. En fait, la question des personnes déplacées en Ouganda n'est pas vraiment aux mains des Ougandais.

Les mécanismes nationaux doivent passer en priorité

Nous devons concentrer notre attention sur le développement de mécanismes nationaux pour la protection des personnes déplacées. Les porte-parole des personnes déplacées, comme Roberta, misent souvent à côté du sujet lorsqu'ils passent leur temps à comparer les personnes déplacées aux réfugiés, et à souhaiter qu'il existe un régime international pour la protection des personnes déplacées comparable à celui des réfugiés. Les assertions généralisées suggèrent que les personnes déplacées ont des problèmes parce qu'elles sont des personnes déplacées. La réalité est souvent que lorsque nous prenons conscience des personnes déplacées, le pays entier a déjà été terrorisé et plus personne n'est en sécurité.

Le fait de mettre l'accent sur les mécanismes nationaux nous permet de traiter des questions de gouvernance médiocre qui sont la cause principale des violations de droits humains pour tous les citoyens, personnes déplacées ou autres. Cela signifie :

- oeuvrer dur pour mettre fin aux causes immédiates des déplacements
- soutenir les négociations et les processus de paix
- s'assurer que les intérêts de ceux qui sont forcés de fuir leurs foyers sont protégés par des politiques et des lois inclusives et progressives

- réformer les constitutions et les statuts nationaux qui déterminent l'accès aux terres et aux ressources naturelles.

Les mécanismes régionaux de protection des personnes déplacées ne devraient pas être une priorité. Le problème de la protection des personnes déplacées dans la région ne provient pas de l'absence d'un cadre légal régional ou de la participation limitée d'agences internationales, mais plutôt des problèmes endémiques de gouvernance au niveau national. Le problème est tout d'abord politique et requiert des solutions politiques. Les tentatives de trouver un

protocole régional pour les personnes déplacées – qui adopte les grandes lignes des Principes directeurs – sont contre-productives et créent des diversions tout en risquant de permettre aux intérêts extérieurs de passer outre aux vrais problèmes.

La région a besoin de bonne gouvernance qui crée l'unité plutôt que la division ; qui construise au lieu de détruire ; qui aille vers les gens sans rester introvertie ou paralysée par les préjugés ethniques ; qui fasse preuve de confiance et non d'insécurité ; qui soit transparente et non corrompue ; qui soit humble et non

agressive et arrogante ; et qui soit patiente et non intolérante. Par-dessus tout, les Grands Lacs demandent une gouvernance qui forgera une vision collective.

Zachary A Lomo, ancien chercheur au Refugee Studies Centre, Université d'Oxford, a dirigé le Refugee Law Project, Makerere University, Kampala, Uganda. Il prépare un Doctorat à l'université de Cambridge. Courriel: maletilz@hotmail.com Une version plus longue de cet article se trouve sur: <http://www.fmreview.org/pdf/lomo.pdf>

1. www.icgtr.org

Personnes déplacées par des projets de développement et par des conflits: combler l'écart présent dans la recherche

par Michael M Cernea

Dans le projet codirigé par Roberta Cohen, l'idée essentielle est que la souveraineté implique une responsabilité. Partant de là, on établit une plateforme théorique et juridique qui permet de soutenir tous les déplacés internes – y compris ceux qui le sont par suite d'un projet de développement.

Le concept de déplacement interne, indiscutablement, doit son essor aux Principes directeurs. Mais s'il est maintenant en circulation dans le monde entier, c'est parce que ces principes ont fait leur chemin, flanqués de deux accompagnateurs au calibre impressionnant, jusque dans les antichambres de la politique internationale. Acolytes de choix, les deux lourds volumes du recueil composé par Roberta Cohen et Francis Deng (*Masses in Flight* et *The Forsaken People*) interpellent, font réfléchir et réagir un grand nombre de lecteurs. Par son titre dérangeant (*The Global Crisis of Internal Displacement*), mais aussi et surtout par l'accumulation documentaire et le travail d'analyse qu'elle propose, cette étude a comblé un vide resté longtemps béant, et met en lumière la véritable tragédie humaine créée par les déplacements internes massifs.

Lorsqu'elle est arrivée à la Brookings Institution en 1994, Roberta avait à son actif plusieurs décennies d'expérience et de militantisme dans le domaine des droits de l'homme. Les idées qu'elle avait fait germer commençaient à

parcourir le monde et à pénétrer les institutions, les gouvernements, les esprits et les coeurs. Joignant son énergie à celle de Francis Deng, elle a consacré son action à éveiller la conscience du monde à cette tragédie universelle qui frappe les personnes déplacées. Dans ce domaine, nous lui devons beaucoup.

La souveraineté est aussi une responsabilité

L'une des idées centrales de la défense des personnes déplacées, c'est que la souveraineté implique une responsabilité. Souvent, lorsqu'un pays souhaite mener un projet de développement en toute impunité, il brandit le bouclier de la souveraineté nationale pour justifier un déni de droits envers certains groupes de victimes. Ayant souvent eu à agir ou à parler au nom de populations déplacées dans le cadre de tels projets, et de même pendant les années où j'ai travaillé pour la Banque Mondiale, j'ai souvent été confronté à cette réponse. Mais ce concept est généralement malmené et mal interprété, pour permettre aux gouvernements de se démettre de leurs obligations envers leurs propres citoyens

(!) et de les déposséder violemment de leurs biens et de leurs droits les plus fondamentaux. En réalité, la définition de la souveraineté est limpide, et Cohen et Deng la rappellent très clairement dans *Masses in Flight*: « le concept de souveraineté ne peut être dissocié de celui de responsabilité: un état ne devrait pas pouvoir se réclamer d'une prérogative de souveraineté sans respecter des obligations internationales reconnues envers ses citoyens... S'il négligeait ces obligations, la communauté internationale serait en droit d'intervenir pour garantir protection et assistance aux populations concernées. »

L'histoire montre bien - il est triste de devoir le rappeler - que l'argument 'souveraineté - responsabilité' reste un outil indispensable, « l'idée la plus forte qui soit entrée dans l'arène internationale ces dix dernières années. »²

Taxonomie des déplacements forcés – des imprécisions

Encore et toujours, nous sommes extrêmement gênés par une dichotomie majeure dans la recherche, qui catégorise les personnes déplacées en fonction des causes de leur déplacement: projets de développement, d'une part; conflits, d'autre part – deux groupes auxquels il faut, en réalité, ajouter encore les déplacements induits par des catastrophes naturelles. Les études dont nous disposons ne se consacrent qu'à un de ces trois

types. Il est parfaitement légitime qu'un chercheur souhaite se spécialiser, mais ce qui ne se justifie pas, c'est la séparation excessive ou le manque de communication interdisciplinaire. En créant des passerelles entre ces domaines encore distincts, on aurait tout à gagner: théoriquement, chaque 'famille' pourrait élargir et affiner ses conceptualisations en examinant les similarités et les différences entre les divers groupes de variables. Politiquement, il deviendrait plus facile, pour chaque groupe de chercheurs, d'influencer sensiblement l'opinion en se soutenant mutuellement dans les relations publiques et en opérant des synergies sur les recommandations opérationnelles à formuler.

En présentant notre hommage substantiel et collectif à Roberta Cohen, nous souhaitons sans aucun doute souligner qu'elle fut, dans le monde de la recherche, l'une des rares personnalités à agir pratiquement pour résorber ce fossé. Au gouvernail du programme Brookings-Berne, elle a inlassablement écrit, parlé, créé des liens pour établir une relation entre, d'un côté, la folie des épurations ethniques et des déplacements de populations en situation de guerre, et de l'autre, l'appauvrissement des populations chassées de chez elle par des gouvernements mal avisés dans leur politique de développement. Deux fléaux contre lesquels elle s'est pareillement élevée.

Parmi les signaux concrets qu'elle a lancés, celui qui exprime le mieux cette volonté d'intégration fut sans doute la Conférence de 2002 organisée par la Brookings sur les déplacements internes et les réinstallations dans le cadre de projets de développement. En réunissant des chercheurs des deux bords, mais aussi des instituts financiers internationaux, agences de développement ou ONG diverses, cette conférence a bien montré comment les expériences et politiques les plus variées peuvent être pertinentes hors du secteur d'activité dont elles sont issues. La documentation de fond mise à la disposition des participants, de plus que de diverses contributions³ lors de la conférence, ont fait ressortir le principal profit idéologique de cette rencontre: la conclusion commune que le déplacement interne n'est pas divisible en diverses sous-catégories, selon la nature du déplacement mais qu'il s'applique à toutes les populations déplacées par force, déracinées tout en ne quittant pas leur pays, que ce soit dans un contexte de conflit international, de guerre civile, de persécution ou de développement. Tout au long de cette conférence, Deng, Cohen et Kälin n'ont eu de cesse de souligner que les Principes directeurs sont valables pour tous types de personnes déplacées, et donc aussi pour celles qui sont

chassées de chez elles dans le cadre d'un projet de développement – peu importe que le projet en question soit justifié ou non, bénéfique ou non, légal ou non. Comme l'a pertinemment formulé Walter Kälin, « les causes du déplacement peuvent être licites ou non, mais que cette légalité n'altère en rien la situation de fait d'une personne déplacée à l'intérieur de son propre pays. »

Les déplacements pour cause de développement sont en hausse

A l'heure actuelle, alors que de plus en plus de gens doivent céder le terrain à des projets de développement, il demeure essentiel de procéder à ce genre de clarification et de fixer les définitions, celle-ci comme d'autres. En effet, sur la totalité des personnes déplacées, celles qui le sont pour des raisons dites de développement sont les plus nombreuses. Elles sont également beaucoup plus nombreuses que l'ensemble des réfugiés de la planète. Pour la Chine, par exemple, dont les statistiques viennent d'être révisées à la hausse par le Centre de recherche nationale chinois sur la réinstallation, on estime leur nombre total à 70 millions entre 1950 et 2005. En Inde, pour la même période, de récentes études indiquent que plus de 60 millions de personnes ont été déplacées dans le cadre des projets gouvernementaux de développement, et que la majorité d'entre elles en sont ressorties plus pauvres. Pire encore, très nombreux sont ceux qui ont été déplacés sans être réinstallés, laissés simplement à eux-mêmes, sans assistance de la part de l'état qui les avait déplacés.

Au niveau mondial, pour les deux dernières décennies du XXe siècle, la Banque mondiale estime à 200 millions le nombre des personnes déplacées pour des raisons de développement. Le rythme s'accélère en ce moment, avec 15 millions par an. La crise des déplacements internes pour raisons de développement fait partie intégrante, quoique distincte, de la crise mondiale plus large qui englobe l'ensemble des déplacements internes.

Alors que les divers types de déplacement diffèrent profondément quant à leurs causes, les conséquences sur les déplacés sont largement similaires, et surtout en ce qui concerne leur appauvrissement. Certes, la communauté internationale s'efforce de plus en plus intensément et efficacement de protéger leurs droits et d'assurer leur subsistance. Mais il faut bien reconnaître que les instituts bancaires, quoi que bien intentionnés, ne mettent pas assez l'accent sur l'aspect des droits humains menacés lorsqu'un projet de développement implique un déplacement de population. C'est vrai pour les programmes des grandes agences de développement (Banque mondiale,

Banque inter-américaine de développement, etc.) qui s'adressent aux personnes réinstallées contre leur gré, et c'est vrai aussi pour les Principes équatioriaux adoptés par les banques privées.⁴ Ces documents, en effet, évitent d'employer des terminologies trop précises en matière de droits de l'homme: leurs auteurs partent sans doute du principe qu'en tenant un langage clair, ils risqueraient de politiser les problèmes de déplacements et de réinstallation, et donc de mettre en jeu la réussite des mesures proposées, les gouvernements récipiendaires pouvant arguer de leur souveraineté pour refuser de coopérer. Mais ils se trompent: en appliquant la politique de l'autruche, la seule chose qu'on parvienne à faire est de réduire l'efficacité et l'influence de ces mesures, et non pas de les renforcer.

Certains projets de développement risquent en soi de porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes affectées, et c'est de ce danger que naissent les tensions. Il devient donc indispensable de procéder à une analyse effective du risque afin d'identifier, de contrer et d'atténuer matériellement ces menaces. Comme Walter Kälin l'a souligné à juste titre, « il faut admettre ces tensions » et reconnaître que le principe fondamental de « ne pas nuire » est tout aussi pertinent pour le travail humanitaire qu'il l'est pour le développement. S'étant explicitement déclaré compétent pour les déplacements de développement dans le cadre de son mandat, il a rappelé que « la réinstallation, en tant que conséquence de projets de développements, et particulièrement si elle se fait contre la volonté des personnes concernées, peut être particulièrement porteuse de tensions; et ce domaine me concerne en tant que Représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits fondamentaux des déplacés internes... La notion de déplacement, telle que je la conçois dans le cadre de mon mandat, comporte des exemples de réinstallations forcées suite à des projets de développement (barrages, routes, aéroports, complexes industriels ou touristiques, et autres projets d'infrastructure). »⁵

La déclaration de Walter Kälin se fonde sur le travail très productif qu'il a livré pendant les douze dernières années avec ses collègues Deng et Cohen, grâce à l'engagement des équipes qui les entourent. Il faut y voir la volonté de la communauté internationale de créer des liens et d'intégrer plus fermement les efforts de chacun en faveur des populations déplacées internes, qu'elles le soient pour des raisons militaires ou économiques; la volonté de chapeauter l'ensemble du problème sous le toit commun des droits de l'homme et de la protection des

modes de subsistance. C'est en poursuivant ces efforts, pour renforcer l'engagement mondial en faveur des droits de l'homme et de la subsistance des déplacés, que nous honorerons au mieux le travail de Roberta et des autres architectes de cette cause.

Michael M. Cernea a travaillé en tant que sociologue et expert des politiques sociales pour la Banque mondiale jusqu'en 1997. Actuellement, il est chercheur à l'Université George Washington. Il a

consacré de nombreux ouvrages et articles au déplacement interne pour cause de développement, entre autres pour la RMF.⁶ Son modèle d'évaluation des risques d'appauvrissement et de reconstruction des moyens de subsistance, proposé en 1994, a influencé par la suite les recherches futures et les politiques progressives de réinstallation. Courriel: mcernea@worldbank.org

Cet article (en anglais) se trouve, non abrégé, sur www.fmreview.org/pdf/cernea.pdf

1. S. Ogata, 2006, dans T. Weiss et D. Korn, *Internal displacement; conceptualisation and its consequences*, Routledge, p. xiv
2. www.brook.edu/fp/projects/idp/articles/didreport.htm
3. www.equator-principles.com
4. www.adb.org/Documents/Events/2005/RETA-6091/w-kalin-speech.pdf
5. Voir (en anglais) FMR 17 'The question not asked: when does displacement end?' www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR17/fmr17.09.pdf et RMF 23, « L'interdiction d'accès équivalait au déplacement : vers un élargissement du concept et de la politique », p. 48 <http://www.migrationforcee.org/pdf/MFR23/20.pdf>.

L'étude des personnes déplacées : un regard rétrospectif et vers l'avenir

par Susan Martin

En 1989 Roberta Cohen a lancé le défi aux académiques, aux politiciens et aux intervenants qui se concentraient exclusivement sur les réfugiés – les personnes qui ont traversé les frontières internationales - de repenser leur démarche. Elle a continué à identifier les sujets de recherches croisant les intérêts des deux communautés.

Dans *Refugees and Human Rights: A Research and Policy Agenda*¹ Cohen a exposé les raisons de base à la concentration sur les réfugiés. Elle a remarqué que les étudiants des réfugiés se concentraient souvent sur les personnes qui ont passé des frontières à cause de persécution et de conflit, alors que la communauté des droits humains se concentrait souvent sur celles qui restaient dans des états oppresseurs. Les foyers de concentration séparés, à son avis, ont causé du tort aux personnes qui ont dû fuir –qu'elles aient fui intérieurement ou internationalement. Les groupes de droits humains et les humanistes n'ont que rarement examiné ou cherché à traiter des besoins d'assistance et de protection des victimes d'abus de droits humains. Les organisations humanitaires et les humanistes ont trop souvent échoué à évaluer complètement ou à agir pour traiter les raisons pour lesquelles les personnes avaient besoin de leur assistance et protection.

Les questions qu'elle a soulevées ont contribué à former l'agenda de recherches sur les personnes déplacées, les réfugiés et les droits humains :

Alerte rapide des urgences de réfugiés : Quelles sortes d'informations sur les

violations de droits humains seraient utiles pour l'alerte rapide des crises de réfugiés ? Quelles sont les contraintes au partage des informations entre les organisations de droits humains et de réfugiés ? Comment peut-on renforcer les capacités d'alerte rapide ?

Les réfugiés surveillant les droits humains :

Quelle est l'exactitude des informations recueillies des réfugiés sur la situation des droits humains dans leur pays d'origine ? Quelles sont les manières les plus efficaces de rassembler, de trier et d'analyser ces informations ? Dans quelles circonstances les organisations de réfugiés doivent-elles divulguer des informations sur les violations de droits humains dans les pays hôtes ?

Les droits des réfugiés :

Quels sont les droits des réfugiés au titre des lois internationales et nationales et qu'est-ce qui constitue des violations de ces droits ? Quels droits les réfugiés considèrent-ils comme les plus importants à leur bien-être ? Jusqu'à quel point l'adhésion aux droits humains internationaux et aux accords de réfugiés oblige-t-elle les états à aligner leurs lois et leurs pratiques sur les normes internationales ? Est-ce que les droits à long terme des réfugiés dans les pays en développement sont

différents de nouveaux arrivants ? Est-ce que les réfugiés dans les camps et villages officiels ont plus ou moins de droits que les réfugiés vivant dans des villages créés spontanément ?

La détention et la dissuasion des demandeurs d'asile :

Quelle est la signification dans la pratique du droit humain international de demander et de bénéficier de l'asile ? A quel moment est-ce que l'interdiction ou la dissuasion des réfugiés constitue une violation du droit de demander et de bénéficier de l'asile ? Quels sont les critères à utiliser pour déterminer qui doit être détenu pendant que le statut de leur asile est sous décision ? Existe-t-il des normes pour le traitement de ces détenus ?

Les droits des rapatriés : Dans quelles conditions est-il approprié que les pays hôtes et les organisations de réfugiés comme l'UNHCR encouragent le rapatriement des réfugiés ? A quel moment les réfugiés rapatriés cessent-ils d'être sous la responsabilité des organisations de réfugiés ? Comment les groupes de droits humains et de réfugiés peuvent-ils travailler ensemble plus efficacement pour empêcher les rapatriements forcés et pour protéger et aider les réfugiés ?

Les questions qui ont suscité le plus de réflexion et de recherche de la part de Cohen se portaient sur la protection des personnes déplacées par des situations qui auraient fait d'elles des réfugiés s'ils avaient passé une frontière internationale. En affirmant que les causes du déplacement sont plus importantes que l'emplacement géographique des

personnes déplacées, Cohen a posé les fondations intellectuelles de ce qui allait devenir presque deux décennies d'études des personnes déplacées.

Toujours autant activiste que chercheuse, Cohen a partagé le résultat de ses recherches avec ses collègues dans les domaines humanitaires et des droits humains. Depuis sa base au sein du Groupe de Politique pour les Réfugiés, puis de la Brookings Institution, elle a formulé un agenda d'action en soutien de nouvelles recherches tout en visant à améliorer les réponses. Un élément clé fut la nomination du Représentant du Secrétaire Général chargé de la question des Personnes Déplacées et la mise en place du projet sur les Personnes Déplacées pour offrir du soutien au nouveau Groupe de renforcement de la recherche. Ailleurs dans ce volume, ses succès dans le mouvement des politiques au sein des organisations internationales, des gouvernements et des ONG sont décrits en détail. Tout aussi important est son impact sur les études et les recherches sur les déplacements intérieurs.

Femmes
déplacées de
l'intérieur
somalienne,
camp pour PDI
d'Hargeisa
Kandahar



Cohen a reconnu que les succès du mandat du Groupe de renforcement des recherches (GRR) était dépendant du développement d'une évaluation plus systématique de la situation des personnes déplacées, des obstacles aux réponses efficaces nationalement et internationalement, ainsi que des politiques et des programmes qui offriraient une meilleure aide et protection. Avec la collaboration de Francis Deng du GRR à ce moment, elle a lancé un programme de recherches ambitieux qui prenait source dans les études de cas de déplacements intérieurs (publié dans *Forsaken People*²). En procédant depuis la base et le sommet simultanément à l'analyse de la situation des personnes déplacées ainsi que sur la suffisance des réponses nationales, régionales et internationales, Cohen et Deng ont puisé dans la théorie autant que dans la pratique pour établir la contention que les déplacements intérieurs devaient être une préoccupation de la communauté internationale pour les mêmes raisons que les réfugiés étaient une source d'inquiétude.

Dans leur ouvrage séminal qui en a découlé, *Masses in Flight*³, elles traitent de l'obstacle le plus difficile à une réponse internationale robuste – la souveraineté nationale – tout en établissant que, au même titre que les réfugiés, l'absence de protection nationale exige une action internationale. Sur la base des notions des droits humains, Cohen et Deng ont

formulé la notion de la 'souveraineté comme une responsabilité'. Ceci a fourni une fondation théorique aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Elles plaçaient clairement la responsabilité sur les états à exercer leur souveraineté en faveur des personnes déplacées. Lorsque les gouvernements refusent ou ne sont pas en mesure d'accepter cette responsabilité comme l'expression ultime de leur souveraineté, l'intervention de la communauté internationale devient justifiée. Plus tard, cette notion prit la forme de 'la responsabilité de protection' des victimes potentielles ou réelles de

génocide, de nettoyage ethnique et de crimes contre l'humanité. Cela se retrouve dans l'introduction du rapport de Kofi Annan en 2005 *In larger freedom: towards development, security and human rights for all* où le Secrétaire Général a écrit : « L'heure est venue pour les gouvernements d'être tenus responsables, envers leurs citoyens et entre eux, du respect de la dignité de l'individu à laquelle ils ne s'attachent pas souvent. »⁴ Alors que la mise en œuvre a largement traîné derrière la rhétorique, les travaux de défrichage de Deng et Cohen sur la responsabilité et la souveraineté ont donné un élan important à ce nouveau concept de l'état et des obligations internationales.

Masses in Flight examinait aussi les obstacles pratiques à une protection efficace, y compris les vides dans les lois internationales et les faiblesses institutionnelles. Cohen et Deng avaient lancé une initiative de recherches majeure auparavant, impliquant un ensemble d'experts en lois internationales, afin d'examiner comment appliquer les droits humains internationaux et les lois humanitaires aux situations des personnes déplacées. Le rapport en résultant a confirmé que les personnes déplacées avaient droit à une protection substantielle au titre des lois existantes, mais a aussi identifié les endroits qui ne sont pas adéquatement couverts par les lois actuelles ou qui doivent être plus nuancés. Cohen a

noté que l'équipe avait « identifié dix-sept endroits de protection insuffisante, à cause d'une articulation vague des lois ; et huit endroits de vides clairs dans les lois. »⁵

De surcroît, Cohen a souvent inspiré et commissionné des études sur les déplacements intérieurs, en établissant une fondation solide des sensibilisations nécessaires au changement dans les réponses nationales et internationales. Une revue des titres publiés par le Projet sur les déplacements intérieurs démontre la grande portée des recherches qu'elle a commissionnées avec ses collègues sur les questions comme la protection des personnes déplacées, les déplacements dus au développement, les déplacements dus aux catastrophes naturelles, le rapatriement et la réintégration des personnes déplacées, et les cadres institutionnels et légaux pour la protection et l'assistance.

Cohen a influencé d'autres chercheurs dans le choix de leur thème et de leur recherche. Ma propre décision d'écrire une deuxième édition de *Refugee Women* provient largement de l'observation par Roberta que l'original, publié en 1992 avant que la masse de recherche sur les personnes déplacées soit disponible, ne rendait pas justice à la situation des femmes forcées de fuir à l'intérieur de leur propre pays.

L'appel que Cohen a fait en 1989 aux étudiants des réfugiés de se préoccuper des déplacements intérieurs a mis l'accent sur les causes des déplacements, des violations de droits humains et sur l'importance de protéger les migrants forcés sans regarder où ils cherchent la sécurité ou les catégorisations artificielles imposées par les lois ou la politique. Tant que les droits des réfugiés et des personnes déplacées demeurent sous risque, l'identification de moyens de protection de tous les migrants forcés doit se trouver au cœur de notre agenda.

Susan Martin est Directrice de l'Institute for the Study of International Migration, Georgetown University, Washington DC (www.isim.georgetown.edu) et Présidente de l'Association for the Study of Forced Migration (IASFM, www.iasfm.org). Courriel: martinsf@georgetown.edu

1. Roberta Cohen et James Morsch, *Refugees and Human Rights: A Research and Policy Agenda*, Washington: DC: Refugee Policy Group, 1989
2. <http://brookings.nap.edu/books/0815715137/html/index.html>
3. <http://brookings.nap.edu/books/0815715110/html/index.html>
4. www.un.org/largerfreedom/contents.htm
5. Roberta Cohen 'The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting', *Global Governance* 10 (2004), 459-480 (464)

Le Projet : un modèle qu'on peut reproduire?

par Thomas G Weiss

Si les problèmes liés aux déplacements internes de populations sont maintenant à l'ordre du jour de l'action humanitaire internationale, c'est en grande partie grâce au Projet Brookings-Berne et à la détermination de sa directrice, Roberta Cohen.

En 1992, Francis Deng fut prié de poursuivre à temps partiel son mandat de Représentant du Secrétaire général des Nations Unies ; dans un domaine comme celui des droits de l'homme, où les moyens font cruellement défaut, cette extension est une pratique courante, quoique contestable. Démuni de tout budget officiel, le projet Brookings-Berne est donc parti de presque rien, mais n'en a pas moins produit des effets impressionnants. Entre autres, en réalisant un croisement vivant entre les idées, les institutions et les individus, il a apporté un bol d'air frais dans le monde des normes et des politiques internationales. En d'autres termes, ce projet a prouvé qu'il était possible de faire agir des individus avec efficacité, malgré les contraintes et les immobilismes bien connus de l'ONU.

Lorsque Roberta Cohen est arrivée dans l'équipe, elle avait déjà de solides références. Sous sa direction, le projet a pris une carrure considérable et comblé des vides essentiels ; c'est ce succès que l'Université de Louisville, en 2005, a souhaité saluer en lui décernant, ainsi qu'à Francis Deng, le prestigieux Prix Grawemeyer.¹ Mme Cohen a également reçu la médaille du mérite en sciences sociales de l'Académie des Sciences de Washington et fut faite docteur honoris causa de l'Université de Berne en 2006.

Par essence, le poste de Représentant du Secrétaire Général (RSG) est une fonction hybride : un pied dans le système intergouvernemental des institutions internationales, et l'autre dans le « monde réel », il évolue entre ces deux plateformes et tire avantageusement profit de son statut semi-officiel, semi-privé. Ce mandat et le Projet sont si intrinsèquement liés qu'il est difficile de dire s'ils sont des initiés ou des observateurs extérieurs. On pourrait même dire qu'ils ne font qu'un, et que, selon les circonstances, ils endossent l'habit qui leur semble le plus propice à faire avancer leurs pions sur l'échiquier.

Basé dans un laboratoire d'idées politiques, un de ces think-tanks qui collaborent avec les universités, le projet Brookings-Berne a pu conserver une distance bénéfique vis-à-vis des gouvernements et des pressions internationales. Loin de toute considération diplomatique, ses responsables ont acquis la réputation de repousser au maximum les limites de ce que le monde diplomatique considère généralement comme la voie acceptable.

Pour les coûts directs, son budget annuel se monte actuellement à près de 2 millions de dollars, mais dans les premiers temps, il ne fallait pas compter plus de 500 à 800.000 dollars par an – sommes ridicules, quoi qu'il en soit, au regard de ce qui a été accompli. Certes, le déplacement interne n'est pas le seul domaine de l'action internationale pour lequel les ressources sont inadéquates pour l'atteinte des responsabilités fixées dans les résolutions de l'ONU. Mais c'est sans aucun doute l'un des plus démunis : face à une mission extrêmement ambitieuse, les moyens réguliers mis en œuvre sont quasiment nuls.

Et pourtant, grâce à l'opiniâtreté de ses directeurs, qui ont démarché des donateurs publics et privés et obtenu des contributions monétaires ou en nature, le projet a trouvé des financements. Dix gouvernements (Autriche, Canada, Danemark, Etats-Unis, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) et cinq fondations (Ford, MacArthur, McKnight, Mellon et Schurgot) ont joint leur soutien aux fonds débloqués par divers organes des Nations Unies (Bureau du Secrétaire Général, Haut Commissariat aux droits de l'homme, UNICEF, Haut Commissariat aux réfugiés, BCHA-OCHA) et à l'apport des universités et instituts de recherches partenaires.

Si l'indépendance des idées est essentielle, les gens qui les convoient ne sont pas moins importants. A cet égard, le Projet Brookings-Berne, agissant comme une pépinière, a permis de construire un véritable réseau

de compétences. Non seulement les jeunes experts qui ont fait leurs armes au sein du projet ont maintenant des positions variées de par le monde, mais encore, ayant fait appel à de nombreux consultants externes à plus ou moins long terme dans la plupart des régions du monde, le projet a pu établir un carnet d'adresses qui se lit comme les stars du déplacement interne. De la sorte, très rares sont les spécialistes compétents dans ce domaine qui n'ont jamais travaillé avec ou pour des membres de l'équipe et qui restent donc extérieur au réseau Brookings-Berne.

Peut-être est-il un peu présomptueux de parler de « modèle », mais une chose est sûre : indéniablement, les procédures de travail du Projet peuvent nous aider à repenser les modes d'action de la politique internationale pour en optimiser l'efficacité. Estompant les barrières entre le « dedans » et le « dehors » de l'action internationale, il a créé des synergies qui pourraient se révéler bénéfiques dans d'autres domaines controversés, où les barrières institutionnelles et l'hostilité politique sont des obstacles majeurs à une recherche indépendante qui fait pourtant cruellement défaut. Ainsi, on peut voir un certain parallèle entre l'action initiée par le projet Brookings-Berne et le succès des négociations sur l'interdiction des mines antipersonnel : dans les deux cas, il s'agissait de forcer la communauté internationale à se pencher sur un sujet controversé, pour pouvoir ensuite doter une norme naissante d'une teneur et d'une viabilité politique.

Il vaut donc la peine de se poser cette question : le problème des enfants-soldats aurait-il été abordé de façon plus efficace si Olara Otunnu, représentant spécial de l'ONU pour les enfants dans les conflits armés jusqu'au milieu de 2005, avait été membre d'une institution de recherche indépendante plutôt que directement affilié au Secrétariat Général ? Les négociations auraient-elles avancé plus rapidement ? Pour Ian Levine, qui travaillait sur ces questions à l'UNICEF avant de passer à Human Rights Watch, on aurait été en droit d'attendre plus de résultats dans ce domaine que dans celui des déplacements internes, car quoi de plus facile à atteindre, demanderait-il, qu'un consensus sur l'interdiction de l'enrôlement militaire des enfants ?

Il y a un domaine, en revanche, où les expériences du Projet Brookings-Berne pourraient bien porter fruit : le Centre international pour la justice transitionnelle,² dont le président, Juan E. Méndes, est également conseiller spécial des Nations Unies à temps partiel pour la prévention des génocides. Et l'Organisation Internationale pour les Migrations, qui insiste sur son statut autonome d'institution intergouvernementale extérieure aux Nations Unies tout en participant à un grand nombre de leurs activités, est un autre exemple qui montre que ce mélange est possible.

Ce qui garantit l'autonomie, c'est le financement externe partiel. En créant des partenariats, non pas seulement entre divers organes des Nations Unies, mais aussi avec des organisations régionales et des ONG internationales et nationales, ainsi qu'avec des associations de personnes déplacées, le RSG et les membres du Projet ont su s'assurer une liberté de parole que n'auraient jamais eu des fonctionnaires

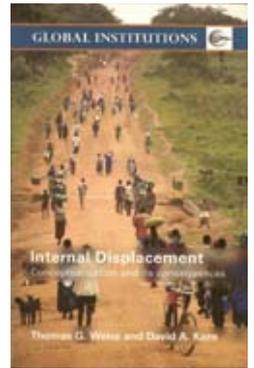
internationaux « normaux ». Alors que cette indépendance leur confère un pouvoir critique généralement accepté et admiré à l'administration centrale des Nations Unies, elle est souvent mal interprétée par les autres fonctionnaires internationaux, dont les instincts plus bureaucratiques les empêchent de saisir les avantages d'une telle position. Comme le notait un ancien officiel de la fondation, en jugeant rétrospectivement une décision sur un soutien financier : « Personnel solide, documentation et recherche indémontables : le Projet était vraiment le seul combattant valable dans l'arène ».

Considérant qu'au départ, au début des années 1990, on en était encore à se poser la question de savoir si les déplacés internes étaient vraiment une catégorie à part, on peut dire que le trajet parcouru est considérable. Avoir convaincu les organisations internationales (régionales et ONU) et les ONG de se pencher sérieusement sur ce problème et avoir incité les donateurs de se concentrer

sur la question, l'exploit n'est pas des moindres. Mais il reste encore des leçons plus générales à tirer de ce succès, pour l'action et la recherche internationales.

*Thomas G. Weiss est Professeur Présidentiel de sciences politiques et Directeur de l'Institut Ralph Bunche d'Etudes Internationales à l'Université de la Ville de New York (<http://web.gc.cuny.edu/RalphBuncheInstitute>) : Courriel : Tweiss@gc.cuny.edu Cet article est basé sur une étude approfondie des fonctionnements et résultats du Projet Brookings-Berne : **Internal Displacement : Conceptualization and its Consequences**, par Thomas G. Weiss et David A. Korn, Routledge, 2006)*

1. www.grawemeyer.org/winners/index.html
2. www.ictj.org/fr/index



Portons nos regards vers l'avenir

par Elizabeth Ferris

De suivre les pas de Roberta Cohen pour devenir la nouvelle co-directrice du Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne est une tâche des plus intimidantes

Je me souviens avoir travaillé avec Roberta à la fin des années 1980, bien avant que le terme « PDI » ne devienne courant dans le langage de la communauté humanitaire. Plusieurs ONG s'inquiétaient du manque de protection des personnes déplacées qui n'avaient pas pour autant franchi de frontière internationale; cependant ces organisations ne savaient comment faire avancer ce problème. Le travail de précurseur de Roberta Cohen a permis de conseiller et d'orienter clairement ces ONG. Par la suite, la nomination de Francis Deng au poste de Représentant du Secrétaire général (RSG) de l'ONU, le développement des Principes directeurs et les recherches en matière de politiques effectuées par le Projet se sont révélés des éléments mobilisateurs inestimables pour soutenir le travail pour la protection des PDI.

J'ai hâte de continuer le solide travail de recherche sur les politiques que Roberta a initié. Ce Projet est une entreprise unique

de collaboration entre le RSG de l'ONU et un institut de recherche sur les politiques. Le Projet a directement appuyé le mandat du RSG, lui permettant d'être plus efficace dans son action de défense des droits humains des PDI. Simultanément, le Projet complète le travail du RSG - et des autres personnes travaillant auprès des PDI - en effectuant des recherches de pointe sur les problèmes liés au déplacement interne.

Quatre orientations stratégiques guideront le travail du Projet dans l'avenir:

Renforcer le cadre normatif. Au niveau mondial, l'on reconnaît que les Principes directeurs offrent le cadre normatif pour les PDI ; cependant il faut continuer le travail pour que cette reconnaissance soit transformée en politiques concrètes. Le Projet continuera de soutenir les efforts du RSG pour encourager les gouvernements à développer des lois et des politiques qui intègrent les Principes directeurs et pour travailler avec les organes

intergouvernementaux afin de les soutenir. Ainsi continuerons-nous à promouvoir et propager les Principes directeurs et les Annotations qui les accompagnent ; en outre nous publierons un manuel des législateurs afin d'offrir un soutien concret à ces derniers et nous offrirons notre expertise juridique aux gouvernements ayant besoin d'assistance technique. Nous encouragerons aussi les acteurs de la société civiles à jouer un plus grand rôle en plaidant auprès de leur gouvernement pour l'intégration des Principes directeurs au sein de la législation et pour s'assurer que de telles lois soient effectivement mises en place. Ces douze derniers mois, le Projet a élaboré des directives portant sur les droits humains des PDI suite à une catastrophe naturelle, que nous mettrons en place dans les années à venir. Des champs d'étude tels que « quand le déplacement se termine » et « les migrants déplacés » seront le sujet de recherches et de documents de politique générale afin de renforcer le cadre normatif.

Améliorer la volonté pour une meilleure protection. Comme il existe souvent un vide entre les politiques développées au niveau mondial et la pratique sur le

terrain, le Projet visera à encourager la mise en œuvre des Principes directeurs. Soutenu par le Projet, le RSG continuera de dialoguer avec les gouvernements au fil de ses missions, de ses visites de travail et de ses échanges de correspondance, pour les encourager à incorporer les Principes directeurs au sein de la législation nationale. Nous travaillerons aussi avec la société civile et les institutions nationales de défense des droits de l'homme pour sensibiliser les populations aux besoins des PDI ainsi qu'à la défense de leurs droits humains. Dans ce but, nous organiserons des colloques et des cours régionaux et nationaux. Nous sommes de plus en plus nombreux à reconnaître le besoin d'intégrer la question des PDI au sein du système de l'ONU et des progrès importants ont été effectués ces douze derniers mois pour clarifier les responsabilités respectives des différentes agences de l'ONU travaillant auprès des PDI. Le Projet surveillera ces développements et apportera son soutien aux agences afin de mettre en pratique les Principes directeurs. Les efforts vers une plus grande volonté pour une meilleure protection seront accompagnés par des recherches sur des situations nationales particulières et sur des problématiques spécifiques, telles que la restitution de propriété, les femmes déplacées, les personnes âgées déplacées et la participation au processus de prises de décisions. Les compte-rendus de recherche seront largement diffusés aux politiciens à tous les niveaux, aux groupes de la société civile et aux PDI elles-mêmes.

Renforcer la capacité de protection. Même lorsqu'il existe des directives normatives claires et une véritable volonté de protection des PDI, les gouvernements et la société civile n'ont parfois pas les ressources suffisantes pour établir des mesures assurant leur protection. Avec l'appui du Projet, le RSG continuera à travailler avec les gouvernements afin de renforcer leurs capacités pour la protection des PDI. Un cours annuel sur les PDI sera organisé en collaboration avec l'Institut international du droit humanitaire¹ pour les fonctionnaires des gouvernements des pays avec d'importantes populations de PDI. Des cours de formation destinés à la société civile seront mis au point et les institutions universitaires seront encouragées à développer des programmes de recherche et de formation sur les questions liées aux PDI. Ces douze prochains mois, nous insisterons particulièrement sur les cours et séminaires pour la mise en place des directives pour les PDI lors de catastrophes naturelles. Nous effectuerons

des recherches sur le rôle que peut jouer la société civile en travaillant auprès des PDI et sur les moyens les plus efficaces de s'assurer de la participation des PDI dans les décisions qui affectent leur vie.

Répondre aux nouveaux défis. Le Projet continuera de poursuivre des recherches de pointe sur les questions du déplacement interne. Les projets de recherche sur les PDI et la paix seront complétés en 2007 et les résultats présentés à la Commission de consolidation de la paix de l'ONU.² Comme la question des PDI doit être considérée dans le contexte plus large des droits humains et humanitaires, le futur programme de recherche du Projet sera façonné par les besoins des responsables politiques et par les développements à l'échelle mondiale. Etant donné la nature changeante de ce domaine, il peut être hasardeux de prédire quelles seront les questions qui feront l'objet de recherches approfondies dans l'avenir, mais il est probable que ce soient le déplacement causé par le développement, les acteurs non étatiques, la responsabilité de protection et la responsabilité envers les donateurs.

Maintenant que la question du déplacement interne est résolument inscrite à l'ordre du jour international - en grande partie grâce au travail de Roberta Cohen et des deux RSG - il faut nous assurer que les Principes directeurs sont mis en place dans leur intégrité et que la protection des PDI sur le terrain s'améliore. A sa création, le Projet était en fait la seule organisation à se concentrer exclusivement sur la question des PDI ; aujourd'hui d'autres organisations contribuent de façons importantes. Le Centre de surveillance des déplacements internes du Conseil norvégien pour les réfugiés³ possède une excellente base de données et offre de pertinentes analyses sur des situations spécifiques aux PDI, alors qu'une partie du personnel de terrain du Bureau de la coordination des affaires humanitaires a pour rôle de s'assurer de la protection des PDI. Grâce aux efforts de réforme humanitaire, l'UNHCR augmente sa capacité à travailler auprès des PDI. La Revue des Migrations Forcées continuera d'attirer l'attention d'un plus large public sur les Principes directeurs. Il est important que le Projet continue de collaborer

étroitement avec ces partenaires et de s'assurer que nos efforts collectifs s'appuient sur nos forces respectives. Comme mentionné ci-haut, le Projet Brookings-Berne se retrouve dans une position privilégiée pour soutenir le travail du RSG et pour effectuer des recherches qui peuvent guider les politiciens et contribuer à une plus grande compréhension du déplacement interne.

Mon expérience professionnelle s'est bâtie dans les ONG et je m'engage à encourager une participation plus active de la société civile pour améliorer la protection des PDI, à renforcer les capacités des organisations de PDI et à travailler avec l'ONU pour m'assurer que la réforme humanitaire en cours⁴ aura pour effet une protection plus efficace pour les PDI.

Il est très stimulant de rejoindre actuellement le Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne et j'ai hâte de travailler avec le personnel remarquable du Projet et de manière plus étroite avec de nombreux collaborateurs et lecteurs de ce numéro de RMF. Nous sommes tous profondément redevable à Roberta pour son engagement et ses inlassables efforts de ces 14 dernières années afin d'améliorer la sécurité des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Je lui suis personnellement reconnaissante pour les efforts qu'elle a fournis afin de me faciliter la tâche de prendre la relève de son rôle et je me réjouis d'avance de notre continue collaboration dans le futur.

Associée principale de recherche à l'Institut Brookings, Elizabeth Ferris - anciennement haute fonctionnaire du Conseil mondial des Eglises - co-dirige maintenant le Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne, avec Walter Kälin. Courriel: eferris@brookings.edu

1. <http://web.iihl.org>
2. www.un.org/peace/peacebuilding
3. www.internal-displacement.org
4. Voir article par Dennis McNamara dans ce numéro.

Enfants déplacés de l'intérieur cherchant de la nourriture dans les poubelles, Luanda, Angola



UNHCR/C Sattibegger

En ses propres mots

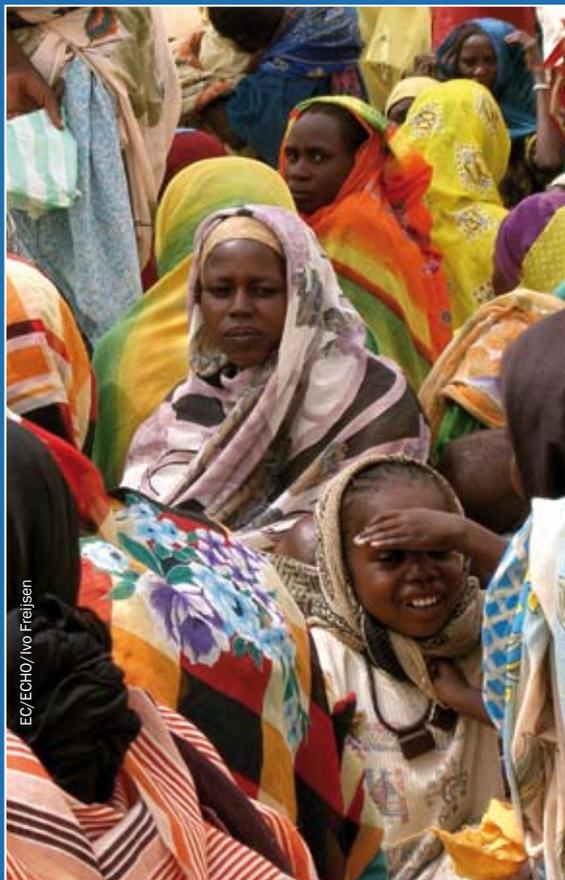
Les rédacteurs de Revue Migration Forcée sont reconnaissants pour le soutien qu'a offert Roberta Cohen à notre publication depuis son lancement. Non seulement a-t-elle écrit pour RMF mais elle a aussi assisté à l'expansion de notre lectorat et de notre profil, nous aidant à faire de RMF la publication portant sur les personnes déplacées et les réfugiés avec le plus de lecteurs au monde. Inévitablement, certains contextes de déplacement qu'elle a décrit dans ses articles ont changé – et les débats de politique auxquels elle a contribué ont évolué – mais plusieurs de ses défis demeurent contemporains :

« Quoique les Principes directeurs ne peuvent pas empêcher le déplacement ni la violation des droits des personnes déplacées, ils indiquent aux gouvernements et aux forces armées non-gouvernementales que leurs actions sont en train d'être surveillées. »

FMR2, 1998

« Les Principes directeurs sont un outil de responsabilisation... Lors des années 1970, via mon travail sur les droits humains, j'ai eu l'occasion de rencontrer un dissident soviétique qui avait été emprisonné dans un hôpital psychiatrique à cause de ses vues politiques. Il avait été injecté avec des drogues causant beaucoup de douleur, abusé et affamé. Grâce à une campagne internationale, il fut relâché. Lorsque je l'ai rencontré à New York, je ne pouvais pas m'empêcher de lui demander : « Comment as-tu survécu tout cela ? » Il me répondit en me montrant un petit morceau de papier effrité qu'il sortit de la poche arrière de son pantalon. « Voici comment. » Sur le papier était écrit le texte des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, les standards sur les droits civils, politiques, économiques et sociaux adoptés par l'ONU. Cet homme les avait tous mémorisés et les connaissait par cœur. Quand je lui demandai comment ce fut possible que ce document l'ait maintenu lorsque son gouvernement ne respecte pas les normes des Pactes, il répondit : « Oh, il les connaît, il a adopté des résolutions sur ceux-ci à l'ONU - en fait, il les a ratifiés et un jour, il va falloir qu'il les observe. » En tenant les Pactes, il déclara : « Ce document est puissant. » Il a raison. Je crois que cette histoire devrait être instructive pour les discussions contemporaines sur les Principes directeurs et comment ces derniers peuvent renforcer les stratégies de réponses aux personnes déplacées. »

Rapport FMR sur la conférence sur les PDI à Oslo en 2001 (disponible en anglais).



Femmes déplacées de l'intérieur au Darfour, participant à une session d'éducation à la santé



Personnes déplacées de l'intérieur en Ituri, RDC, juin 2005

« Quand la guerre [pour déloger le Taliban d'Afghanistan] se terminait, le long délai nécessaire pour la création d'une force internationale de sécurité et le mandat limité qu'on lui a finalement accordé a encore une fois démontré que la responsabilité – acceptée internationalement – d'éviter que la famine frappe ne s'étend pas à la protection de la sécurité physique et des droits humains de ceux à l'intérieur du pays... L'insistance orthodoxe de la communauté humanitaire sur le caractère civil de l'aide a eu l'effet d'accorder celle-ci à contrecoeur dans des régions frappées par la famine... assurer l'indépendance complète des actions humanitaires dans toutes les circonstances n'est probablement pas possible, et dans certains cas, pourrait se montrer périlleux aux populations-mêmes que la communauté internationale essaie de protéger. Une approche plus réaliste serait de créer un cadre au début de chaque urgence qui encouragerait la communication entre les acteurs humanitaires et militaires. »

FMR13, 2002

« Après avoir nié la réalité pendant de nombreuses années, le système des Nations Unies a enfin reconnu le besoin de promouvoir une réaction institutionnelle plus efficace pour la protection des personnes déplacées. Confier la tâche au HCR devra permettre au Haut Commissariat d'assurer la prévisibilité et la transparence dans un domaine où la réponse internationale pour les personnes déplacées est souvent décrite comme une des plus inefficaces. »

RMF numéro supplémentaire, Décembre 2005