

Mini-dossier

PD20 : enseignements et bonnes pratiques en matière de déplacement interne

Ce mini-dossier offre des réflexions sur les enseignements et les bonnes pratiques tirés du **Plan d'action 2018-2020 du PD20** pour faire progresser la prévention, la protection et les solutions pour les PDI. Les huit articles, y les études de cas, ont été publiés dans le cadre du numéro 65 de la Revue Migrations Forcées, disponible en ligne en français, anglais, arabe et espagnol, sur : www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies.

Ce livret séparé est disponible gratuitement en ligne en français, anglais, arabe et espagnol. Vous trouverez la version française sur : www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies/PD20.pdf. N'hésitez pas à le faire circuler et/ou à l'imprimer. (Mais si vous l'imprimez, veuillez noter qu'il est au format A5 et que vous devrez utiliser le réglage « livret » de votre imprimante).

Tous nos remerciements à Nadine Walicki et Samuel Cheung (HCR) pour leur assistance ainsi qu'au HCR pour son soutien financier qui a permis la réalisation de ce mini-dossier.

Avant-propos : Prévenir, protéger, résoudre - réflexions sur le Plan d'action du PD20

Cecilia Jimenez-Damary (Rapporteuse spéciale de l'ONU sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays)

Déplacement interne : réflexions sur la prévention, la protection et les solutions

Samuel Cheung et Sebastian von Einsiedel (HCR / OCHA)

Le potentiel de la loi nationale du Soudan du Sud sur la protection et l'assistance aux PDI

Chaloka Beyani, Gatwech Peter Kulang et Rose Mwebi (LSE / Ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes du Sud Soudan / HCR)

Recourir à des approches collaboratives pour améliorer les données sur le déplacement interne

Devora Levakova, Adrián Calvo Valderrama, Jacques Ajaruwwa Wathum et Damien Jusselme (JIPS / IDMC / HCR-RCA / OIM)

Études-de-cas sur l'Ouganda, la Colombie, le Yémen et le Salvador

Donner priorité à la participation des PDI dans la quête de solutions

PD20 Colombie

Réflexions sur les expériences des États dans la région IGAD

Charles Obila et Ariadna Pop (IGAD / Département fédéral suisse des Affaires étrangères)

Prévenir les déplacements liés aux catastrophes et s'y préparer

Barbara Essig, Sebastian Moretti et le secrétariat de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes (IDMC / IFRC / PDD)

L'application du Cadre du CPI en Somalie et au Soudan

Groupe de travail sur les solutions durables (GTSD) de Somalie, GTSD du Soudan, Margharita Lundkvist-Houndoumadi et Jasmine Ketabchi (GTSD Somalie / GTSD Soudan / JIPS / HCR)

PD20 PREVENIR
PROTEGER
RESOUDRE



Avant-propos : Prévenir, protéger, résoudre - réflexions sur le Plan d'action du PD20

Cecilia Jimenez-Damary

Alors que les trois années du Plan d'action du PD20 touchent à leur fin, je salue les immenses accomplissements réalisés par les États et les autres acteurs et j'ai hâte de poursuivre nos engagements communs pour mieux protéger les droits des PDI.

Lancés en 1998, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays représentent une étape majeure dans le domaine des normes internationales garantissant la protection des droits humains des personnes déplacées de l'intérieur (PDI). En 2018, pour marquer le 20^e anniversaire de ces Principes, j'ai lancé, avec d'autres acteurs de premier plan et avec le soutien précieux des gouvernements d'Autriche, du Honduras et d'Ouganda, et sur une période de trois ans, le Plan d'action du PD20 pour améliorer la prévention, protection et solutions pour les PDI.

Cette année, en 2020, le Plan d'action touche à sa fin, après trois années qui nous ont apporté une multitude d'expériences inestimables, d'enseignements et de relations nouvelles ou renforcées. Je remercie la Revue des migrations forcées de nous offrir cette occasion de partager nos résultats. Les articles inclus ici analysent certaines initiatives déployées au cours de cette période et offrent des recommandations sur la marche à suivre, lesquelles sont essentielles pour étayer les succès remportés et faire face aux défis actuels et à venir. Nous remercions les auteurs pour avoir mis en lumière leurs travaux et leurs connaissances de cette manière.

L'initiative PD20 vise à sensibiliser aux Principes directeurs et à approfondir les travaux entrepris sur le terrain. Elle vise également à mettre en évidence les questions liées à la protection des PDI en faveur desquelles la communauté internationale doit s'engager plus fermement, notamment pour :

- renforcer la participation des PDI aux décisions qui les concernent ;
- stimuler le renforcement des lois et des politiques relatives aux PDI dans le monde entier, y compris par la transposition des Principes directeurs ;
- renforcer les capacités des États et des autres acteurs à collecter, analyser et utiliser les données qui favoriseront la protection des PDI ; et

- se concentrer plus étroitement sur la quête de solutions, en particulier pour les situations de déplacement interne prolongées.

Le Plan d'action du PD20 met l'accent sur la collaboration multipartite aux échelons international, régional et national, en s'attachant particulièrement à la mise en œuvre nécessaire tant au niveau national que local pour aider les États à assumer leurs responsabilités de protection vis-à-vis des PDI. Les États membres de l'ONU, les agences de l'ONU et la société civile ont participé au Plan d'action, qui a reçu l'appui du Comité permanent interorganisations.

Le Plan d'action du PD20 a été lancé sous le slogan « prévenir, protéger, résoudre ». Ces trois mots résumant l'esprit des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, des principes qui continuent encore aujourd'hui de trouver un écho et de conserver leur pertinence dans le quotidien des PDI et des communautés touchées. Mais « prévenir, protéger, résoudre » souligne également la responsabilité des États à protéger les droits humains des PDI, que ce soit en temps de paix, de violence ou de guerre, dans le cadre des obligations internationales qu'ils ont le devoir de respecter lorsqu'ils exercent leur souveraineté.

En effet, alors que le nombre de PDI et de situations de déplacement interne ne cessent d'augmenter dans de nombreux pays et contextes à travers le monde, « prévenir, protéger, résoudre » continuera de s'appliquer pleinement à nos activités communes visant à faire respecter les droits humains des PDI. Le Plan d'action du PD20 a démontré que, lorsque la volonté politique est présente, nous pouvons en faire davantage. Alors continuons sur cette voie, de manière plus éclairée et encore plus engagée.

Cecilia Jimenez-Damary idp@ohchr.org
Rapporteuse spéciale de l'ONU sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

Déplacement interne : réflexions sur la prévention, la protection et les solutions

Samuel Cheung et Sebastian von Einsiedel

Alors qu'un nombre record de personnes sont aujourd'hui déplacées de l'intérieur, l'urgence de la situation suscite un regain d'intérêt à l'échelle internationale et incite davantage les États et la communauté internationale à agir. L'initiative PD20 a mis en lumière plusieurs opportunités qui nous permettront de réaliser les progrès indispensables menant à des solutions ambitieuses et concrètes.

Ces dernières années, le déplacement interne a atteint des niveaux encore jamais vus depuis la fin de la Guerre froide, avec un chiffre record de 45,7 millions de personnes déplacées de l'intérieur en conséquence de conflits et de violence à la fin 2019 et de 5,1 millions en conséquence de catastrophes.¹ Ces chiffres sont presque deux fois supérieurs à ceux de 1998, année de l'adoption des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

Cette augmentation du déplacement interne peut être imputée à l'augmentation du nombre, de la durée et de la létalité des conflits armés dans le monde ces dix dernières années, au doublement du nombre de catastrophes liées au climat au cours des 20 dernières années par rapport aux 20 années précédentes et à la durée toujours plus longue des déplacements. Plus inquiétant encore, le nombre de personnes déplacées de l'intérieur (PDI) devrait continuer d'augmenter sous l'effet, entre autres, des conséquences néfastes du changement climatique, alors que les besoins et les vulnérabilités se trouvent aujourd'hui exacerbés par la pandémie mondiale de la COVID-19.

Nouvelles opportunités

Bien que ces chiffres puissent sembler décourageants, de nouvelles opportunités apparaissent pour catalyser les efforts collectifs en vue de réaliser des progrès. Premièrement, dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, les États membres se sont engagés à ne laisser personne au bord du chemin, y compris les PDI qui comptent parmi les populations les plus délaissées. En outre, ces dernières années, un beaucoup plus grand nombre d'États touchés par le déplacement ont formulé des lois et des politiques relatives au déplacement interne, notamment dans le cadre de la ratification ou de la transposition de la Convention de Kampala. Deuxièmement, les agences de l'ONU ont également renouvelé leur engagement pour répondre aux déplacements

internes, y compris le HCR avec sa politique de 2019 relative aux PDI², qui réaffirme ses engagements vis-à-vis de ces populations. Au niveau du système de l'ONU, l'établissement par le Secrétaire général d'un Groupe de haut niveau sur les déplacements internes³, au sein duquel de nombreux États touchés par le déplacement sont représentés, a donné un nouvel élan et un nouveau souffle d'optimisme au débat portant sur cette question.

Et troisièmement, des pratiques et des approches innovantes et prometteuses voient le jour sur le terrain (mises en place par les gouvernements touchés par le déplacement, les autorités locales, des agences de l'ONU et d'autres acteurs, et souvent en collaboration) en vue de trouver des solutions durables au déplacement interne. Le Plan d'action du PD20 pour faire progresser la prévention, la protection et les solutions pour les PDI⁴ a démontré qu'en unissant nos forces, il est plus facile d'identifier et d'encourager les bonnes pratiques, mais aussi de promouvoir des actions plus inclusives et stratégiques. Si l'on étend leur portée, ces pratiques et ces nouvelles approches ont le potentiel de réduire considérablement le nombre de personnes en situation de déplacement prolongé.

Prévention

Ces pratiques et ces approches, dont un grand nombre sont présentées dans ce dossier spécial de RMF, peuvent être facilement regroupées en trois catégories selon les éléments du slogan du PD20 : « prévenir, protéger, solutionner ». En ce qui concerne le premier élément, des mesures robustes de prévention des conflits et d'atténuation du changement climatique constitueraient bien sûr les approches les plus efficaces et durables pour prévenir les déplacements internes. Même si de telles mesures peuvent sembler hors de portée (du moins à court terme) au vu de la situation politique mondiale, nous avons à notre disposition les



HCR/Gloria Ramazan

Protection

Les mesures concrètes correspondant au deuxième élément du slogan du PD20, à savoir « protéger », demeurent extrêmement importantes car chaque année, des millions de nouvelles personnes sont déplacées, rejoignant celles qui se trouvent déjà dans des situations de déplacement prolongées et dont la protection est sévèrement menacée.

Le Burkina Faso en est l'illustration parfaite, puisque les conflits y ont entraîné la crise de déplacement la plus rapide de toute l'Afrique ; il en va de même de la Syrie, où la guerre se poursuit neuf ans après son déclenchement ; sans oublier la Colombie, la RDC, le Yémen et de nombreux autres endroits où la protection

des PDI est une question des plus urgentes.

Parmi les principaux facteurs de protection, on peut citer les engagements à renforcer le respect du droit humanitaire international dans les situations de conflit et de catastrophe, et la collaboration tenant compte de la vulnérabilité accrue des personnes déplacées, y compris des vulnérabilités intersectionnelles, par exemple pour les femmes et les filles, les hommes et les garçons, les personnes handicapées, les personnes âgées ou les communautés marginalisées.

Partant des Principes directeurs comme base de toutes les mesures, la protection est d'autant plus efficace lorsqu'elle est intégrée à toutes les étapes, de la prévention jusqu'à l'intervention d'urgence ; lorsque le principe de « centralité de la protection » (c'est-à-dire, la place de la protection au cœur de toute action humanitaire⁸) est appliqué au contexte local et mis en

pratique en établissant des priorités concrètes et réalistes pour la communauté humanitaire tout entière ; et lorsque la participation des communautés déplacées est véritablement intégrée aux processus décisionnels. Étant donné que dans le monde d'aujourd'hui le déplacement revêt un caractère davantage urbain que rural, la protection des PDI doit de plus en plus tenir compte des différentes dimensions démographiques, historiques, environnementales, économiques, sociales et politiques propres aux contextes urbains, sans oublier les effets collatéraux des combats en

Une femme déplacée de l'intérieur travaille avec sa famille d'accueil, qui l'aide à construire sa nouvelle maison, dans le cadre du projet d'abris du HCR dans la province du Nord Kivu en RDC.

outils et les connaissances nécessaires pour réduire les flux de déplacement interne à venir, notamment ceux qui résultent de catastrophes.

À cet égard, il faut investir en priorité dans nos capacités de préparation d'urgence, d'adaptation climatique et de réduction des risques de catastrophe en y intégrant la question du déplacement, et en visant particulièrement à renforcer la résilience des communautés vulnérables. Malheureusement, ces domaines manquent cruellement de financements et ne ciblent pas suffisamment les pays et les populations les plus exposés aux risques. En 2020, les 15 pays les plus vulnérables aux conséquences du changement climatique, dont 11 ont fait l'objet d'un appel humanitaire interorganisations, n'ont reçu que 5,8 % des financements mondiaux affectés par les fonds d'adaptation multilatéraux.⁵

Les mesures d'anticipation, et notamment le financement basé sur des prévisions, ont prouvé leur capacité à renforcer la résilience des populations vulnérables et à prévenir ainsi les conditions qui entraînent le déplacement, par exemple en donnant à ces populations vulnérables les moyens de s'adapter à une sécheresse imminente.⁶ La prévention implique également d'analyser les causes profondes, par exemple comment le changement climatique peut simultanément entraîner des déplacements, contribuer aux conflits qui provoquent des déplacements et exacerber les conditions de déplacement existantes.⁷

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

milieu urbain, les impacts à long terme des catastrophes naturelles sur les quartiers, et les systèmes de logement et fonciers locaux.

Faire progresser les solutions durables

Pour faire progresser les solutions, le troisième élément du slogan du PD20, deux ingrédients sont fondamentaux. Le premier, qui revêt un intérêt particulier pour le Groupe de haut niveau, consiste à renforcer l'engagement des pays touchés par le déplacement à assumer leur responsabilité de répondre aux déplacements sur leur territoire. Bien que cet engagement doive provenir des États concernés, la communauté internationale peut encourager leur volonté politique de diverses manières en soulignant les avantages développementaux et économiques des réponses au déplacement interne, en encourageant l'adoption de lois et de politiques relatives aux PDI, en aidant les pays concernés à produire les données et les informations nécessaires sur l'emplacement, le profil démographique et les besoins des PDI, et en contribuant au renforcement des capacités nationales à déployer de telles interventions.

Le deuxième facteur clé pour faire progresser les solutions durables consiste à renforcer efficacement les partenariats et la collaboration dans tous les secteurs de l'humanitaire et du développement, afin d'aider les PDI à reprendre une vie normale, à préserver leur dignité et à assurer leur autonomie. Les engagements pris lors du Sommet humanitaire mondial de 2016 en vue de renforcer la collaboration entre l'humanitaire et le développement, ainsi que la réforme récente du système de développement de l'ONU (qui revigore le système de coordinateur résident en donnant davantage de pouvoir et d'indépendance à ce rôle) ont créé une infrastructure de travail favorable au rapprochement des secteurs de l'humanitaire et du développement. Les initiatives de solutions durables en Somalie et en Éthiopie qui sont rattachées aux bureaux des coordinateurs résidents, sont des modèles utiles pour déployer des approches « Unité d'action des Nations Unies » pour faire face au déplacement international dans d'autres contextes. Parallèlement, les bailleurs devront suivre le mouvement et donner davantage de cohérence à leurs flux de financement doubles qui rendent difficile le financement d'interventions (telles que les solutions durables) qui sont à cheval entre l'humanitaire et le développement.

La collaboration entre humanitaire et développement est également requise au niveau national. Il est encourageant de

constater que plusieurs pays touchés par le déplacement ont eux aussi élaboré des approches « pangouvernementales » qui reflètent les défis pluridisciplinaires de la réponse au déplacement interne. Ils devront surtout garantir l'accès des PDI au système de sécurité sociale et leur inclusion dans les plans de développement national.

Perspectives d'avenir

Comment s'appuyer sur ces opportunités pour préserver la dynamique ? De toute évidence, ce sont avant tout les États et les gouvernements, avec l'appui de la communauté internationale, qui doivent renforcer leur engagement et agir pour répondre aux déplacements internes, que ce soit au moment de la préparation, de l'intervention d'urgence ou des solutions. Les initiatives telles que le PD20 ont un rôle à jouer pour favoriser la collaboration entre les régions et les continents, et identifier les bonnes pratiques. Il existe un immense potentiel pour étendre la portée de cette collaboration et de ces bonnes pratiques, et pour inspirer et soutenir des engagements solides qui contribueront à renforcer la prévention, la protection et les solutions pour les personnes déplacées de l'intérieur.

Samuel Cheung cheung@unhcr.org

Directeur de la Section sur le déplacement interne, HCR www.unhcr.org

Sebastian von Einsiedel

Sebastian.einsiedel@un.org

Conseiller principal en déplacement interne, OCHA www.unocha.org

Samuel Cheung et Sebastian von Einsiedel sont les coprésidents du PD20.

1. Rapport mondial de l'IDMC sur le déplacement interne 2020 www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/
2. UNHCR (2019) *Policy on UNHCR's Engagement in Situations of Internal Displacement* bit.ly/UNHCR-IDP-Policy-2019
3. www.un.org/internal-displacement-panel/
4. bit.ly/PD20-Plan-daction
5. Indice ND-Gain de Notre Dame University <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>; données sur les décaissements des fonds d'adaptation climatique multilatéraux bit.ly/ClimateFundsUpdate; OCHA, Aperçu de la situation humanitaire mondiale 2020 bit.ly/GHO-2020
6. Consultez par exemple IFRC (2018) « Forecast-based Financing for vulnerable herders in Mongolia », une étude de cas sur la RRC en action bit.ly/IFRC-FbF-Mongolia
7. Consultez le mini dossier de RMF sur les causes profondes du déplacement www.fmreview.org/fr/retour
8. bit.ly/Centrality-of-Protection

Le potentiel de la loi nationale du Soudan du Sud sur la protection et l'assistance aux PDI

Chaloka Beyani, Gatwech Peter Kulang et Rose Mwebi

Au Soudan du Sud, les défis humanitaires sont à la fois importants et complexes, mais l'élaboration récente d'une loi nationale sur les PDI démontre que le pays a renouvelé son engagement et sa vision pour protéger ses citoyens.

En juin 2020, on dénombrait plus de 1,67 million de personnes déplacées de l'intérieur (PDI) au Soudan du Sud, tandis que 2,2 millions de ressortissants sud-soudanais étaient réfugiés dans des pays voisins. Plus de 200 000 PDI sont hébergés dans des sites de protection des civils de la MINUSS. En 2013, Chaloka Beyani, l'ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits humains des PDI, a entrepris une mission au Soudan du Sud et signalé le manque de capacités et de préparation institutionnelle pour prévenir les déplacements internes et y répondre, que ce soit à court, moyen ou long terme. En particulier, l'une des recommandations de cette mission était d'établir un cadre politique complet pour le Soudan du Sud.

Des rapports subséquents ont mis en lumière le manque criant de prévention et observé que les défis liés à la protection des PDI au Soudan du Sud étaient le résultat de facteurs de conflit complexes et imbriqués ; de nombreuses PDI ont été déplacées à plusieurs reprises pour de multiples raisons qui s'exacerbent mutuellement, telles que les violences intercommunales, les problèmes de sécurité et les catastrophes naturelles. Le coût humain de ce conflit est immense : violation des droits humains, ciblage civil par des groupes armés et déplacement forcé de civils.

2018, une année charnière

En 2018, une année qui s'est avérée incroyablement importante pour la protection des PDI, le Soudan du Sud a amorcé l'élaboration d'une loi nationale sur les PDI nommée Loi de 2019 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées de l'intérieur. Impulsée sous l'initiative du gouvernement du Soudan du Sud par le biais de son ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes (MAHGC) et de comités parlementaires, cette loi visait à transposer la Convention de Kampala de 2009 ainsi que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998, afin qu'ils puissent être appliqués dans le pays.

Ce processus de formulation d'une loi nationale sur les PDI (galvanisé et soutenu par l'initiative PD20) a abouti à la ratification de la Convention de Kampala par le gouvernement du Soudan du Sud. Et au niveau mondial, l'adoption du Pacte mondial pour les réfugiés ainsi que l'engagement du Soudan du Sud à mettre en œuvre ce dernier offrent une occasion en or de trouver des solutions complètes pour les Sud-Soudanais déplacés. Ces évolutions témoignent de l'engagement du gouvernement à renforcer la protection des PDI et à redoubler d'efforts pour mettre fin à la situation de déplacement actuelle. Lorsque Hussein Mar Nyuot, l'ancien ministre des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes a transmis le projet de loi au ministère de la Justice, il a observé que cette loi nationale permettrait également de renforcer la mise en œuvre de l'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud (R-ARCSS) signé en 2018. Le R-ARCSS prévoit le retour et la réintégration des réfugiés et des PDI comme une partie intégrante du processus menant à une paix durable au Soudan du Sud.

Réflexions sur l'élaboration de la loi nationale

Les rédacteurs de la loi nationale ont adopté une approche participative en vue de mieux identifier les besoins des PDI et les difficultés rencontrées par les autorités pour répondre adéquatement au déplacement interne. Le Plan d'action du PD20 a fourni les mécanismes de coordination nécessaires aux parties prenantes et pour garantir la participation des PDI (et évaluer leurs besoins). Les partenaires sud-soudanais du PD20, sous l'égide du MAHGC et du HCR, ont galvanisé un certain nombre de parties prenantes, dont les ministères et services publics compétents, les acteurs de l'humanitaire et du développement, le monde universitaire, la société civile, les PDI, l'Union africaine, les bailleurs de fonds et plus encore, garantissant ainsi une approche pansociétale. Dans ce genre de processus, il est important que les personnes dirigeant les consultations avec les hauts responsables

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

du gouvernement soient spécialisées dans la rédaction de lois sur le déplacement interne.

En ce qui concerne le processus lui-même, le HCR et le MAHGC ont d'abord organisé conjointement un atelier sur la loi et les politiques en juillet 2018, auquel des PDI étaient invitées. Cet atelier a servi de point de départ aux consultations avec les PDI et les hauts fonctionnaires, pour les aider à mieux comprendre le processus de rédaction des lois sur les PDI et à approfondir leur base de connaissances pour qu'ils puissent participer de manière efficace et éclairée. Ensuite, un événement de « validation » a été organisé pour les fonctionnaires gouvernementaux afin d'affirmer l'importance du processus ; cette étape était primordiale pour nourrir la volonté politique vis-à-vis de cette loi. De plus, la participation des ministères de tutelle, tant au niveau technique que ministériel, a permis d'échanger sur les questions pratiques relatives à la coordination de la protection et de l'assistance aux PDI qui, à leur tour, ont favorisé l'élaboration des modalités institutionnelles telles que prévues par la loi nationale. La participation des PDI a ensuite été élargie grâce à des consultations dirigées dans tout le pays par le HCR auprès des communautés de PDI et d'accueil. Cette étape s'est avérée cruciale pour alimenter le projet de loi. Par exemple, ces consultations ont permis de mettre en évidence que les femmes allaient probablement rencontrer des difficultés à réclamer les possessions qu'elles avaient laissées derrière elle au cours du déplacement en raison de leur manque de papiers et de pratiques culturelles discriminatoires. En conséquence, des modalités de protection des droits de propriété des femmes ont été intégrées au projet de loi. Toutefois, à cause des conflits qui sévissaient dans certaines régions, il s'est avéré extrêmement difficile d'accéder véritablement aux communautés de PDI et d'accueil et de les consulter (un aspect pourtant vital pour que leurs perspectives et leurs priorités influencent l'élaboration et la mise en œuvre de la loi), tandis que l'insuffisance d'infrastructures et l'accès limité à Internet ont compliqué la tâche de collecte des données.

Ensuite, les consultations des parties prenantes organisées lors d'un événement de haut niveau en septembre 2018 ont abouti à la validation d'un avant-projet de loi nationale. Ces discussions portaient sur des questions relatives à la responsabilité de l'État, à la coordination de la protection et de l'assistance, et aux solutions durables. Les discussions sur la responsabilité de l'État se sont conclues par une

recommandation pour que le gouvernement joue un rôle plus important pour fournir protection et assistance. Cette recommandation a été liée aux besoins a) de permettre aux PDI de pouvoir choisir librement une solution durable, à savoir le rapatriement volontaire, l'intégration locale ou la réinstallation, et b) d'améliorer la sécurité et de renforcer l'État de droit pour garantir des rapatriements sûrs et dignes. En ce qui concerne la coordination, il a été observé qu'une approche à plusieurs niveaux était nécessaire pour fournir protection et assistance aux PDI. À cet égard, les consultations ont recommandé d'établir un mécanisme de coordination interministérielle, associé à des forums techniques et opérationnels intersectoriels de plus bas niveau pour résoudre la situation des PDI. En particulier, il a été souligné que le rôle de surveillance des institutions de défense des droits humains était essentiel pour établir un mécanisme de freins et de contrepoids.

Enfin, pour consolider encore davantage le processus participatif, le HCR, le MAHGC et l'Université de Juba ont coorganisé un séminaire pour sensibiliser le public à la loi sur les PDI et recueillir leurs rétroactions sur les questions de protection et d'assistance aux PDI. Ce séminaire a réuni plus de 70 participants issus des ministères de tutelle, de l'Assemblée législative nationale de transition (ALNT), de l'Union africaine, d'organisations régionales, d'agences de l'ONU, d'ONG nationales et internationales, d'organisations communautaires et confessionnelles, du monde universitaire, des médias nationaux et de l'Ordre des avocats du Soudan du Sud. Il est également prévu d'organiser des campagnes de sensibilisation une fois que le ministère de la Justice aura présenté la loi à l'ALNT en vue de sa promulgation en tant que projet de loi.

Comblent le manque de protection et de solutions

Le Soudan du Sud a adopté un cadre national pour le rapatriement, la réinstallation et la réintégration en 2017, qui établit le cadre de l'assistance humanitaire et de la reconstruction dans le pays. Le gouvernement l'a révisé en octobre 2019 mais, même s'il représente une étape importante dans la quête de solutions durables, il n'est pas aussi complet qu'un cadre juridique tel qu'envisagé par les Principes directeurs et la Convention de Kampala. L'élaboration d'une loi nationale sur le déplacement interne est donc venue au bon moment, d'autant plus que le pays venait d'adhérer à la Convention de Kampala, qui appelle les autorités nationales à promulguer

des lois ou modifier leur législation existante de manière à protéger et à porter assistance aux PDI (article III, 2). Comme la Convention de Kampala intègre les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998, sa transposition fournit une base juridique normative pour l'application de ces derniers de manière à répondre à la situation des PDI au Soudan du Sud. La loi nationale présente donc une opportunité unique de répondre de manière cohérente aux besoins de protection des PDI, en se basant sur une approche à la fois pangouvernementale et pansociétale.

Le projet de loi est innovant dans la mesure où il reprend les normes de référence internationales en matière de protection et les adapte aux conditions locales, par exemple en établissant des mesures de protection spéciale pour protéger les droits des femmes et des enfants en matière de logement, de terres et de propriété. Reconnaisant les difficultés d'atteindre des solutions durables dans le contexte actuel, la loi prévoit des approches pragmatiques, telles que des programmes en fonction des zones, des solutions transitoires et le recours à l'assistance monétaire pour renforcer la résilience des communautés. En parallèle aux Principes directeurs, la loi se concentre en particulier sur les solutions au déplacement interne en fournissant des options de rapatriement, d'intégration sur le lieu de déplacement ou de réinstallation dans une autre région du pays.

Le projet de loi est aussi profondément axé sur les solutions puisqu'il intègre les directives du cadre sur les solutions durables du Comité permanent interorganisations, ce qui le rend applicable dans le pays. Enfin, la loi établit un fonds de soutien à sa mise en œuvre (alimenté par l'affectation de 30 % des recettes pétrolières nationales), une approche nouvelle dans la région qui devrait pouvoir garantir que les interventions et les stratégies humanitaires axées sur les solutions à long terme soient financées par les ressources propres au pays, plutôt que de dépendre de financements externes. La loi nationale est donc alignée sur l'esprit du PMR et a le potentiel de renforcer la mise en œuvre du R-ARCSS pour une paix durable au Soudan du Sud.

Créer et entretenir la dynamique

Si l'on se penche sur le processus d'élaboration de la loi, il est intéressant d'observer que le Plan d'action du PD20 a joué un rôle essentiel pour galvaniser l'engagement multipartite en vue d'élaborer la loi nationale, et qu'il demeure un

important forum pour soutenir la promulgation du projet de loi par l'ALNT puis la mise en application de la loi. Le solide partenariat que le PD20 a établi avec le gouvernement du Soudan du Sud devrait d'ailleurs probablement favoriser cette mise en application.

Plus important encore, un cadre juridique national pour les PDI permet également de mieux faire comprendre que le gouvernement est le premier responsable devant la loi, ce qui l'oblige en grande partie à affecter les ressources nécessaires pour garantir protection et assistance aux PDI, y compris sous forme de solutions durables. Il sera aussi important de saisir les opportunités créées au niveau régional et mondial par la mise en œuvre de la Convention de Kampala et du PMR afin d'impulser la dynamique nécessaire à la mise en application de la loi. Enfin, bien que l'élaboration d'un projet de loi nationale représente une étape essentielle, il est vital que l'engagement et la dynamique soient maintenus afin de promulguer et mettre en application la loi, pour que les PDI soient véritablement protégés et aidés et pour qu'elles puissent véritablement trouver des solutions durables.

Chaloka Beyani *chalokabeyani@hotmail.com*
Professeur adjoint de droit international, LSE ; membre du groupe consultatif d'experts auprès du Groupe de haut niveau sur les déplacements internes du Secrétaire général ; ancien Rapporteur spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme des PDI ; expert du gouvernement et du HCR sur l'élaboration de la loi nationale pour la protection et l'assistance aux PDI au Soudan du Sud.

Gatwech Peter Kulang
gatwechkulang@yahoo.com.au
Sous-secrétaire, ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes du Sud Soudan

Rose Mwebi *mwebi@unhcr.org*
Conseillère senior en politiques/humanitaire du HCR (détachée à l'IGAD)

Options d'accès à RMF

- Télécharger le numéro complet au format PDF ou uniquement certains articles individuels au format html ou PDF : www.fmreview.org/fr/issues
- Souscrivez à nos alertes électroniques (avec des liens vers les articles en ligne) : www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-e-mail
- Suivez-nous sur Twitter @FMReview ou Facebook www.facebook.com/FMReview/

Recourir à des approches collaboratives pour améliorer les données sur le déplacement interne

Devora Levakova, Adrián Calvo Valderrama, Jacques Ajaruvwa Wathum et Damien Jusselme

Il n'est pas possible de comprendre l'ampleur, la sévérité et la diversité des situations de déplacement interne, et encore moins d'y répondre de manière adéquate, sans données exactes et exhaustives. Les initiatives telles que le Plan d'action du PD20 offrent des exemples de bonnes pratiques qui permettent d'avancer sur cette question complexe.

Les gouvernements et les acteurs internationaux doivent pouvoir accéder à des données complètes et fiables pour éclairer les interventions, les politiques et les programmes, en particulier dans la quête de solutions durables face au déplacement interne. En dépit des nombreux défis, tels que l'utilisation de normes et de définitions divergentes, il existe de nombreux exemples de bonnes pratiques en matière de collecte, de diffusion et d'utilisation des données relatives au déplacement.

L'initiative du Plan d'action du PD20 a permis aux gouvernements et à un large éventail de parties prenantes mondiales de partager leur expertise et des bonnes pratiques précieuses, mais aussi de s'entraider pour renforcer leurs capacités. Le présent article donne des exemples concrets de bonnes pratiques au niveau mondial, provenant de la République centrafricaine et de la Somalie, que ce soit pour surmonter les défis liés spécifiquement aux données sur le déplacement interne ou pour aider les gouvernements et les autres acteurs à utiliser les données produites. Ces trois exemples démontrent l'importance de la collaboration et de l'établissement de normes au niveau mondial et national pour s'assurer que les données sur le déplacement interne sont pertinentes et de bonne qualité, de manière à éclairer les activités visant à corriger les causes et les impacts du déplacement et à trouver des solutions durables.

Conceptualiser les mesures et les indicateurs

De par leur nature même, les situations de déplacement interne sont variées et multidimensionnelles, et il reste difficile de mettre en pratique les cadres établis au niveau international, tels que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de l'IASC. Il est particulièrement compliqué de mesurer la réalisation de solutions durables, tant au niveau

technique qu'au niveau pratique. Cette situation a contribué au développement de différentes approches et de pratiques divergentes.

Le Groupe d'experts sur les statistiques relatives aux réfugiés et aux PDI (EGRIS) est l'une des initiatives les plus solides ayant vu le jour en vue de combler cet écart.¹ Depuis 2016, l'EGRIS travaille de manière collaborative à l'élaboration de recommandations (destinées aux systèmes statistiques nationaux) pour la mise en œuvre de mesures harmonisées du déplacement forcé sur l'ensemble du spectre de la mobilité humaine. Les recommandations internationales sur les statistiques relatives aux PDI (IRIS),² élaborées par le sous-groupe chargé des PDI de l'EGRIS³ et avalisées par la Commission de statistique de l'ONU en mars 2020, fournissent un cadre internationalement approuvé pour les statistiques relatives aux PDI. Ces recommandations incluent également des directives, basées sur le cadre de l'IASC, expliquant comment mesurer la mise en place de solutions durables à des fins statistiques.⁴

Ces recommandations reconnaissent qu'il est extrêmement difficile d'élaborer une mesure statistique pour une question aussi complexe que les solutions durables. Cette mesure doit trouver le bon équilibre entre l'inclusion d'éléments substantiels pertinents et la possibilité de s'appliquer à un large éventail de contextes de déplacement à travers le monde, tout en restant réaliste dans sa mise en œuvre. C'est pourquoi l'un des principaux points de discussion lors de l'élaboration de cette mesure portait sur l'identification des aspects les plus essentiels en matière de déplacement, en se concentrant sur les vulnérabilités liées au déplacement reprises par les huit critères de l'IASC5 mais également en prenant en compte l'emplacement physique des PDI (c'est-à-dire le lieu de déplacement, le lieu du retour et les autres lieux d'installation). L'emplacement physique est important pour dresser des comparaisons avec la communauté non déplacée, notamment pour distinguer les besoins et les vulnérabilités des PDI spécifiquement liés



Familles déplacées par la sécheresse en Somalie.

à leur déplacement et ceux qu'ils partagent avec les populations non déplacées.

Tenant compte de ces éléments ainsi que de la variabilité des ressources et des capacités statistiques disponibles dans les contextes de déplacement interne, IRIS propose une mesure composite qui évalue principalement les vulnérabilités essentielles liées au déplacement pour savoir si elles ont été surmontées en se basant sur cinq des huit critères de l'IASC. Cependant, il est également crucial de mesurer d'une manière générale les progrès réalisés en vue de la mise en place de solutions durables pour les PDI afin d'éclairer les programmes et les interventions, et c'est pourquoi IRIS recommande également que la mesure des progrès prenne en compte l'ensemble des huit critères de l'IASC.

À ce jour, aucun ensemble mondial d'indicateurs n'a été élaboré. Cela signifie donc qu'à l'avenir, il existe une opportunité de peaufiner la méthodologie en réalisant davantage de tests et en poursuivant la collaboration entre les gouvernements et les organisations internationales.

Atelier collaboratif sur les méthodes de collecte de données en RCA

Le besoin de données fiables et de bonne qualité sur les personnes touchées par le déplacement a été reconnu de manière unanime lors du processus de planification humanitaire de 2019 en République Centrafricaine (RCA). Toutefois, des différences semblaient apparaître

dans la compréhension de certains concepts de base liés au déplacement interne. La complexité de la crise humanitaire en RCA, où plusieurs types de déplacement coexistent dans les mêmes zones et en même temps, a prouvé à quel point il était nécessaire que toutes les parties prenantes aient une compréhension commune des définitions et des concepts.

En janvier 2019, l'initiative PD20 a organisé un atelier en RCA qui a réuni des représentants des communautés concernées, d'administrations locales et nationales, d'organisations humanitaires et de développement et d'organisations de la société civile, en vue de discuter d'une amélioration de la qualité des données sur le déplacement interne. Les participants ont ainsi pu aboutir à une compréhension commune des concepts de base du déplacement interne et de la nécessité de suivre le

nombre total de personnes dans une situation de déplacement à un moment donné, ainsi que l'évolution de ce nombre sur une période définie, afin de mieux comprendre les dynamiques du déplacement et, par là-même, de pouvoir déployer une intervention et une assistance adaptées pour garantir la protection.

Ils ont également convenu d'un plan d'action pour améliorer la qualité des données sur le déplacement interne en RCA. Dans le cadre de ce plan, ils ont élaboré une procédure opérationnelle standard (SOP) qui introduisait, entre autres, des critères d'arbitrage pour aider à résoudre les conflits actuels/potentiels entre les sources d'informations au moment de la compilation des données, et une méthodologie de ventilation des données par âge et par sexe tant pour les PDI établis dans des camps que pour les PDI vivant chez une famille d'accueil. Cette procédure présente également un système de validation et de publication des données, accompagné de responsabilités clairement attribuées. Elle souligne l'importance de poursuivre la collaboration entre les parties prenantes concernées pour garantir la fiabilité et l'exhaustivité des données en RCA.

Planification de solutions durables : le profilage à Mogadiscio, en Somalie

Le profilage des installations informelles de Mogadiscio, réalisé en 2015-16, est un exemple de collecte de données collaborative en vue d'identifier des solutions durables dans un

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

contexte de déplacement prolongé. Depuis plusieurs décennies, les conflits armés, conjugués à des sécheresses et des inondations sévères et récurrentes, sont un moteur du déplacement en Somalie. Établies dans les installations urbaines informelles en périphérie de Mogadiscio, la capitale, les PDI semblent rencontrer des difficultés différentes de celles auxquelles se heurtent les populations non déplacées dans ces mêmes installations. Toutefois, étant donné le peu de données disponibles sur l'expérience des populations déplacées, des partenaires des administrations fédérales et municipales et des acteurs de l'humanitaire ont conduit un exercice de profilage en 2014-15 afin de comprendre pleinement la situation des déplacements dans la ville et d'éclairer la planification de politiques et de programmes axés sur des solutions durables.⁶ L'objectif était de fournir des estimations ventilées du nombre de PDI établies dans les installations informelles, d'analyser l'historique de leur déplacement et d'examiner les compétences, les capacités, les besoins spécifiques et les mécanismes d'adaptation qui influencent les décisions des familles quant à leur propre avenir.

Les résultats du profilage ont directement alimenté les plans de développement de niveau local et national, ainsi que les stratégies de solutions durables. Ils ont éclairé l'établissement de l'Initiative pour des solutions durables pour les PDI somaliennes et l'inclusion, pour la première fois, de la question du déplacement interne dans le Plan national de développement du pays (2017). En outre, le profilage a éclairé la création d'un groupe de travail dirigé par le maire de Mogadiscio et fourni les données de référence pour la Stratégie quinquennale pour des solutions durables (2020) de la ville.⁷ Enfin, cet exercice a permis de nouer un dialogue avec les acteurs du développement, qui ont fini par reconnaître le déplacement comme un facteur d'appauvrissement et comprendre l'importance du rôle des municipalités dans la mise en œuvre de solutions durables – ce qui a ouvert les portes à des levées de fonds dans les secteurs de l'humanitaire et du développement.

Conclusion

Les exemples présentés ici ne sont que quelques-unes des nombreuses initiatives visant à combler les carences des données sur le déplacement interne afin de parvenir à une compréhension commune et prévenir et résoudre ce phénomène. Il faudrait dorénavant élargir ces initiatives, ainsi que les autres, et/ou capitaliser sur celles-ci pour optimiser leur impact. L'immense complexité

du déplacement interne dissuade souvent le dialogue et l'action. Toutefois, même s'il n'est pas possible de s'attaquer simultanément à tous les problèmes, ces exemples démontrent qu'en s'attaquant aux défis les plus importants de manière collaborative, il est possible de créer une base solide pour identifier des solutions concrètes, efficaces et durables au déplacement interne.

Les gouvernements et les acteurs internationaux devraient poursuivre sur cette lancée et chercher dorénavant à renforcer leur collaboration pour peaufiner et mettre en œuvre des méthodologies et des approches standardisées. Par ailleurs, ils devraient faire participer les communautés touchées à toutes les étapes des processus de collecte et d'analyse des données et affecter les ressources nécessaires au renforcement des capacités pour produire des données exhaustives et de bonne qualité sur les PDI qui soient à la fois utilisables par diverses parties prenantes et utiles pour la prise de décisions.

Devora Levakova levakova@jips.org

Conseillère en profilage, JIPS www.jips.org

Adrián Calvo Valderrama adrian.calvo@idmc.ch

Coordinateur principal du suivi, IDMC
www.internal-displacement.org

Jacques Ajaruvwa Watham ajaruvwa@unhcr.org

Coordinateur principal du Groupe chargé de la protection, HCR-RCA www.unhcr.org

Damien Jusselme djusselme@iom.int

Coordinateur régional de la matrice de suivi des déplacements pour l'Afrique centrale et occidentale, OIM <https://displacement.iom.int>

1. bit.ly/EGRIS

2. bit.ly/IDPStatistics-IRIS

3. Dans le cadre de l'EGRIS, le sous-groupe de travail sur les PDI était dirigé par le JIPS, avec l'appui de la Division de statistique de l'ONU, du Bureau central de statistique de Norvège et de l'IDMC, et se composait de représentants des bureaux nationaux de statistique de 15 États membres et d'experts issus d'organisations régionales et internationales.

4. IASC (2010) *Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* bit.ly/IASC-fr

5. Voir note 4, p. 29.

6. Avec l'appui technique du JIPS, cet exercice était dirigé par l'agence somalienne de gestion des catastrophes du ministère de l'Intérieur et des Affaires fédérales, l'administration régionale de Banaadir et le groupe de travail sur le profilage du Groupe sectoriel de la protection, composé des organisations suivantes : HCR, DRC, OIM, OCHA, NRC, IRC, SSWC, ORDO, HINNA, ELMAN, Mercy Corps, DBG, Save the Children, REACH et le Groupe des abris.

7. La Stratégie pour des solutions durables est élaborée pour l'autorité régionale de Banaadir / la municipalité de Mogadiscio.

Ouganda : Atténuation des risques de déplacement dans les zones sujettes aux glissements de terrain

L'Ouganda a conduit un exercice de profilage des aléas naturels sur la totalité de son territoire, et compilé une base de données (sous l'égide du Bureau du Premier ministre) qui inclut les renseignements biométriques des habitants des zones sujettes aux glissements de terrain. Ces données sont utilisées pour mettre en œuvre un programme sur dix ans qui vise à réinstaller les ménages, sur une base volontaire, depuis les zones à risque élevé du mont Elgon vers les zones plus sûres du district de Bulambuli. Dans le cadre de ce programme, les autorités acquièrent et développent des terrains destinés à la réinstallation, sur lesquels ils encouragent les résidents exposés à un risque élevé de déplacement à se réinstaller. Ce projet se base sur une approche pangouvernementale impliquant tous les ministères compétents, et tous les contrats de construction et de prestation de services restent dans la sphère publique. Les autorités publiques fournissent les logements, l'infrastructure, les services et les activités génératrices de revenus, et elles labourent, au départ, les terres destinées à la communauté. En octobre 2019, environ 240 ménages avaient été réinstallés.¹

1. bit.ly/GPC-IGAD-Oct2019

Colombie : Ventiler les données pour illustrer les progrès vers des solutions durables

Le Registre des victimes de Colombie est un registre public recueillant des informations sur plus de 9 millions de personnes dont les droits ont été violés en conséquence des conflits armés et de la violence depuis 1985, parmi lesquelles se trouvent plus de 8 millions de personnes déplacées de l'intérieur. Ce registre est un outil technique et administratif conçu pour aider les victimes à obtenir une assistance et des réparations. Comme il saisit et catégorise les besoins des PDI en les différenciant de ceux des victimes d'autres crimes, ce registre est également utilisé pour élaborer des politiques publiques et soutenir des solutions durables pour les PDI. À ce jour, près de 6 000 ordonnances de restitution des terres ont été émises et, selon l'Unité des victimes, 1 156 401 compensations monétaires ont été versées aux victimes, dont la moitié sont des PDI. Ce registre permet également de porter assistance et d'offrir des réparations aux communautés victimes de dommages collectifs ou de violations perpétrées dans le cadre de violences ou de conflits.



Alba Pinto a perdu son mari et trois enfants dans les conflits armés de Colombie. Aujourd'hui, elle vit à Nueva Esperanza, la première installation informelle à avoir été légalisée dans la région de Putumayo.

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

HCR/Abraham Al-Ja'adi

Un site pour les familles déplacées de l'intérieur dans le district d'Abs du gouvernorat de Hajjah au Yémen.

Yémen : Affectation de terres par les administrations locales au bénéfice de PDI expulsées des installations informelles

Après avoir hébergé de manière informelle 109 familles déplacées de l'intérieur sur ses terres dans le gouvernorat d'Aden pendant près d'un an, une propriétaire privée a informé les PDI de son souhait de retrouver l'usage de ses terres. L'Unité exécutive pour les PDI (l'agence publique responsable de la protection et de l'assistance aux PDI) a alors négocié avec la propriétaire pour permettre aux PDI de rester sur ses terres jusqu'à ce qu'une solution de rechange soit disponible. En six mois, les PDI ont été réinstallées vers un site urbain nouvellement desservi, jouissant ainsi d'une meilleure sécurité foncière, dans un autre district du gouvernorat d'Aden. Cet exemple a mis en lumière les difficultés rencontrées par les PDI établies dans des installations informelles ; le besoin d'identifier des terres et des logements comme solutions pour les PDI risquant l'expulsion ; le rôle crucial des administrations locales pour trouver des solutions en partenariat avec les acteurs internationaux ; et l'importance de planifier la réinstallation, en y incluant la communauté d'accueil locale. Les directives techniques et l'assistance financière internationales ont joué un rôle essentiel pour identifier et faciliter les étapes de la transformation des terres en une installation viable et bien desservie.

El Salvador : Une nouvelle loi sur la protection des PDI

En 2020, le Salvador, avec le soutien du HCR et d'organisations de la société civile, a adopté une nouvelle loi sur le déplacement interne qui s'aligne sur les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.¹ Une décision du Tribunal constitutionnel de 2018 qui ordonnait au Parlement de formuler sous six mois des réglementations spéciales à propos de la protection des PDI, a servi de catalyseur principal à ce processus.² Les échéances fixées et les mécanismes de suivi établis par le Tribunal constitutionnel ont fait pression sur le Parlement et l'Exécutif. Les autres facteurs suivants ont joué un rôle central dans l'adoption de la loi : échange de bonnes pratiques avec la Colombie et le Honduras ; mobilisation de la volonté politique par le biais d'un vaste forum ; lobbying et événements médiatiques par les institutions publiques, la société civile et d'autres acteurs ; constitution d'une équipe technique chargée de la rédaction du projet de loi, comprenant des experts internationaux ; et participation des représentants de PDI et de la société civile à des réunions avec l'Exécutif, ainsi que par le biais de témoignages écrits transmis à la Commission sur les questions législatives et constitutionnelles.

1. El Salvador: Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno, 23 janvier 2020 www.refworld.org/es/docid/5e691b974.html

2. El Salvador: Sentencia sobre desplazamiento forzado (Amparo 411-2017), 13 juillet 2018 www.refworld.org/es/docid/5b4f72e54.html

Donner priorité à la participation des PDI dans la quête de solutions

PD20 Colombie

Il faut préserver et même élargir les espaces participatifs, comme ceux qui ont été mis en place dans le cadre de l'initiative PD20 en Colombie, pour permettre aux PDI de travailler directement avec les décideurs locaux et nationaux afin d'identifier et de saisir les opportunités pour des solutions durables.

Alors que la Colombie poursuit la mise en œuvre de son processus de paix, les violences et les conflits persistent le long de la côte pacifique et dans les régions frontalières avec l'Équateur et le Venezuela. En conséquence, environ 100 000 nouveaux déplacements ont eu lieu chaque année depuis la signature de l'accord de paix en 2016. Selon l'Unité des victimes de Colombie, établie en 2011 avec le mandat d'enregistrer les victimes des conflits armés, plus de 8 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur du pays depuis 1985.

La Colombie dispose d'un cadre juridique et institutionnel particulièrement sophistiqué pour aider et protéger les personnes déplacées par les conflits, y compris la loi 387 de 1997 sur les personnes déplacées, la loi 1448 de 2011 sur les victimes des conflits armés et le processus de restitution des terres, et la décision T025 de 2004 du Tribunal constitutionnel, toujours en vigueur, qui exhorte les institutions compétentes à garantir les droits des PDI. À l'heure actuelle, la légalisation des installations informelles est un élément important du Plan national de développement de Colombie¹ qui bénéficie non seulement aux communautés vulnérables en milieu urbain, mais aussi aux PDI, aux réfugiés et aux migrants qui résident dans ces installations. Toutefois, en dépit de ces avancées importantes, il reste encore beaucoup à faire pour permettre à la majorité des PDI de Colombie de trouver une solution durable.

En 2018, à l'occasion du 20^e anniversaire des Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, un Plan d'action du PD20 a été lancé pour mobiliser et soutenir les efforts mondiaux visant à réduire le déplacement interne et porter assistance aux PDI. En Colombie, un groupe d'agences et d'organisations internationales a élaboré son propre Plan d'action du PD20 pour le pays.² Dans le cadre de cette initiative, des événements de haut niveau ont été organisés en 2018 et 2019 pour susciter un regain d'intention sur la question du déplacement interne dans le pays. Un dialogue direct avec les PDI et les

dirigeants des zones touchées par les conflits a été établi de manière à donner davantage de visibilité à leurs difficultés quotidiennes et à donner un nouveau souffle à la quête de solutions.

Dialogue et plaidoyer

Les partenaires du PD20 en Colombie se sont donnés comme priorité d'offrir aux PDI une plate-forme pour exprimer leurs préoccupations aux autorités et proposer des solutions pour avancer. Une série d'événements a été organisée en 2018 et 2019, dont les suivants :

- deux réunions d'échange entre les membres du PD20 en Colombie et des dirigeants d'organisations de défense des droits humains, des PDI et des fonctionnaires publics chargés des droits humains à Bogotá.
- un forum public national sur le déplacement, en collaboration avec le journal national *El Espectador* et avec la participation de représentants des populations les plus touchées par les conflits armés, des autorités nationales, d'ONG, d'agences de l'ONU et de la société civile.
- un forum local dans le département de Nariño qui, en pleine campagne électorale pour l'élection de gouverneurs et de maires, est parvenu à réunir cinq candidats pour débattre avec des leaders, des représentants de la société civile et des représentants d'institutions locales ; l'objectif de cet événement était de faciliter le dialogue direct entre les candidats et les dirigeants des PDI, et promouvoir l'inclusion de politiques publiques relatives aux PDI dans leurs plans une fois élus.

Grâce à ces événements, les PDI ont pu véritablement se faire entendre et ainsi favoriser une prise de conscience quant aux risques continus auxquels ils sont exposés en matière de protection et débattre des mesures à prendre pour les réduire. Pendant ces événements, les PDI se sont exprimées ouvertement et ont offert leurs propres idées pour trouver des solutions

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

au déplacement interne. En particulier, elles ont lancé un appel ferme et déterminé : « Ne nous abandonnez pas à notre propre sort ». Elles ont également pu contribuer concrètement aux plans de développement local tout en défendant l'intégration des politiques publiques relatives aux PDI qui avaient été approuvées dans ces plans. Et dans le cas de Nariño, les PDI sont même parvenues à faire en sorte que la campagne électorale prenne en compte leurs enjeux.

En conclusion, cette série d'événements du PD20 a permis de mettre en lumière les besoins suivants :

- promouvoir et renforcer la coordination interorganisations afin d'apporter une réponse complète aux déplacements et, en particulier, de favoriser la quête de solutions ;
- renforcer la présence des institutions publiques dans les zones difficiles d'accès et celles où les urgences sont récurrentes ; et
- prioriser et renforcer la fourniture de biens et services dans les territoires accueillant des PDI et des réfugiés et migrants vénézuéliens, puisque ces populations sont exposées aux mêmes risques et aux mêmes conséquences des conflits et des violences.

Les partenaires du PD20 en Colombie ont pour objectif commun d'améliorer la visibilité et la participation des communautés et des personnes touchées par les conflits. Cette approche aidera, à son tour, à soutenir plus efficacement les efforts des autorités pour trouver des réponses adaptées et fructueuses face au déplacement interne – de la prévention jusqu'à la protection et aux solutions.

Il faut donc préserver mais aussi élargir les espaces participatifs, tels que ceux organisés sous les auspices du PD20 en Colombie. Conformément aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et en appui au cadre normatif et institutionnel de Colombie en matière de déplacement interne, il faut aider les PDI à travailler directement avec les décideurs locaux et nationaux pour identifier et saisir les opportunités de solutions durables.

PD20 Colombie echeverr@unhcr.org

1. *Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad* bit.ly/Colombia-PND

2. Le PD20 Colombie se compose du Bureau du coordinateur résident, du HCR, de l'OIM, du PNUD, du CNR, de JRS COL, d'OCHA et de RET International.

Réflexions sur les expériences des États dans la région IGAD

Charles Obila et Ariadna Pop

Dans le cadre d'échanges bilatéraux organisés en 2019, les États de la région IGAD se sont penchés sur les besoins à combler pour répondre plus efficacement aux niveaux élevés de déplacement interne.

Le déplacement interne est une préoccupation majeure dans la région IGAD. Dans ce bloc commercial composé de huit pays¹, la population des personnes déplacées de l'intérieur (PDI) a connu une augmentation importante depuis 2014, principalement en raison des conflits au Soudan du Sud et en Éthiopie. Fin 2019, dans la région, on estimait le nombre de personnes déplacées de l'intérieur en conséquence des conflits et des violences à près de 8 millions. En outre, on estimait que 1 753 000 personnes avaient été déplacées par les catastrophes, principalement en Somalie, au Kenya et en Éthiopie.²

Les catastrophes provoquées par des sécheresses, des inondations et des glissements de terrain sont actuellement les principaux

moteurs du déplacement à Djibouti, au Kenya et en Ouganda. Les catastrophes provoquent également des déplacements en Éthiopie, en Somalie, au Soudan du Sud et au Soudan, mais les conflits y demeurent les principaux moteurs du déplacement interne, souvent dans des situations prolongées.

L'Union africaine a déclaré l'année 2019 comme l'Année des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées de l'intérieur. Cette année marquait également le 50e anniversaire de la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (Convention de l'OUA sur les réfugiés) ainsi que le 10e anniversaire de la Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance

aux personnes déplacées de l'intérieur en Afrique (Convention de Kampala).

Il semblait donc approprié que l'IGAD (en collaboration avec l'initiative du PD20 et avec l'appui du Groupe mondial de la protection, du Gouvernement suisse et de la Commission de l'Union africaine) organise en octobre 2019 une rencontre pour favoriser l'échange d'expériences en appui à la résilience et à la quête de solutions durables face au déplacement interne. Cet échange s'est tenu dans le cadre du Processus consultatif régional de l'IGAD sur la migration, une plate-forme de dialogue ouverte et destinée à faire avancer les questions migratoires, et a réuni plus de 100 fonctionnaires gouvernementaux, représentants d'organes nationaux des droits humains, experts, humanitaires, acteurs du développement et bailleurs. Cet article décrit certains des résultats et des enseignements tirés de ces discussions.

L'importance des cadres normatifs

L'IGAD organise des séminaires annuels conjoints à propos de la Convention de Kampala en collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge, l'UAC et des agences de l'ONU. Ces séminaires servent de plate-forme pour promouvoir la ratification et la mise en œuvre de la Convention par les États membres de l'IGAD et pour discuter des outils et des systèmes de soutien disponibles pour les aider à atteindre cet objectif. Lors de l'échange régional annuel de 2019, les débats ne se sont pas seulement limités à la Convention de Kampala et ont couvert également les systèmes d'alerte rapide, la consolidation de la paix, la collecte de données, le financement et les approches pour des solutions durables au niveau national et infranational. Ces séminaires et ces échanges annuels, au cours desquels les États membres sont encouragés à mettre en avant leurs progrès en matière de réponse apportée aux besoins de protection et d'assistance des PDI, créent une saine compétition qui exerce une influence positive sur les États membres.

L'un des résultats les plus encourageants de l'échange régional de 2019 était de constater le consensus général sur l'importance d'adopter et de mettre en œuvre des lois, des politiques et des décrets pour répondre aux déplacements internes. Les cadres normatifs aident à clarifier les responsabilités des gouvernements, à définir le rôle des intervenants et à améliorer la prévisibilité des actions humanitaires et de développement en institutionnalisant les modalités de collaboration. Ils définissent

également les droits des PDI et les mesures à prendre pour garantir leur pleine protection. En conséquence, l'une des séances de discussion était consacrée aux lois et aux politiques afin de faciliter l'échange d'expériences en matière d'élaboration et de mise en œuvre de lois et de politiques relatives au déplacement interne.

Les États membres de l'IGAD ont adopté des approches diverses et se trouvent à des phases différentes de l'élaboration des cadres visant à répondre aux besoins des PDI dans leur pays. Au niveau régional, la Convention de Kampala est le seul instrument régional juridiquement contraignant en matière de déplacement interne, et tous les États membres de l'IGAD ont affirmé leur engagement politique à faire progresser ses objectifs. En date d'octobre 2019, Djibouti, le Soudan du Sud, la Somalie et l'Ouganda avaient ratifié cette convention. L'Éthiopie, qui l'avait déjà signée à l'époque, l'a depuis ratifiée. Quant au Kenya et au Soudan, ils ne l'ont pas encore signée.

Le Kenya, le Soudan du Sud, le Soudan et l'Ouganda sont également parties au Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, qui inclut un Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en interne ainsi qu'un Protocole sur les droits à la propriété des rapatriés. De plus, la plupart des États membres de l'IGAD se sont dotés de lois, de politiques ou de cadres relatifs au déplacement interne.

En plus de la nécessité de se doter de lois et de politiques adaptées pour répondre aux déplacements internes, les participant à l'atelier ont également convenu que leur mise en œuvre était essentielle. Ici, les États membres de l'IGAD ont mis en lumière plusieurs défis, dont les problèmes de sécurité, des capacités institutionnelles limitées, le manque de ressources et de terres à affecter, la lassitude des bailleurs de fonds, l'insuffisance des données sur les profils de PDI et de rapatriés, l'engagement limité des acteurs publics et l'accès limité aux technologies qui pourraient aider à prévenir les déplacements (par exemple, pour l'évaluation des risques naturels).

Les efforts déployés pour surmonter ces obstacles incluent le Plan d'action de Harare de 2017, le premier plan d'action visant à faciliter la mise en œuvre de la Convention de Kampala. En plus d'établir des cadres, ses objectifs consistent à promouvoir et renforcer les mesures régionales et nationales pour prévenir ou éliminer les causes profondes du déplacement interne et fournir des solutions

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

durables ; promouvoir les obligations et les responsabilités des États parties ; et identifier les obligations, les rôles et les responsabilités spécifiques des groupes armés, des acteurs non étatiques et des autres acteurs concernés, dont les organisations de la société civile. La mise en œuvre du plan d'action de Harare a franchi plusieurs étapes clés, dont l'adoption de la loi-type de l'UA sur le déplacement interne³ datant de 2018, et l'établissement d'une conférence des États parties pour vérifier et favoriser la conformité de la part des États membres de l'UA.

Au niveau national, la Somalie et l'Éthiopie ont mis en place des initiatives pour des solutions durables (ISD) qui visent à faciliter l'action collective et la coopération entre les autorités publiques aux échelons national, régional et local et la communauté internationale (ONU, ONG internationales et nationales et bailleurs de fonds). Ces ISD favorisent l'appropriation et le leadership politiques au niveau le plus élevé, garantissent la participation des communautés et mettent en relation les acteurs nécessaires des secteurs de l'humanitaire, du développement et de la paix pour appuyer des solutions durables pour les PDI au niveau législatif, institutionnel, des politiques, de la planification et des opérations. Les ISD déployées en Somalie et en Éthiopie ont facilité la ratification de la Convention de Kampala et la rédaction de politiques nationales et sous-nationales relatives aux PDI. Elles ont également aidé les différentes parties prenantes à parvenir à une compréhension commune et à utiliser des outils méthodologiques communs.

Centralité du gouvernement et coordination multipartite

Un consensus est apparu autour de la nécessité de désigner un point focal au sein du gouvernement pour que ce dernier puisse agir avec leadership, ce qui est indispensable pour identifier, coordonner et mettre en œuvre des solutions durables face aux déplacements internes. Il est important de désigner ce point focal car il permet de clarifier les responsabilités institutionnelles et de renforcer la redevabilité du gouvernement.⁴ Et il est essentiel que le gouvernement fasse preuve de leadership pour que la coordination soit efficace, aussi bien verticalement (entre les échelons national, sous-national et local) et horizontalement (entre les ministères et autres institutions compétentes). Tous les États membres de l'IGAD endossent ce rôle de coordination, quoique de manières différentes.

Le Soudan nous offre un exemple de coordination multipartite particulièrement efficace, dans le cadre de laquelle les autorités nationales et les pouvoirs publics locaux, la société civile nationale et locale, le secteur privé et la communauté internationale (dont l'ONU, des banques de développement, des bailleurs de fonds et des ONG internationales) participent conjointement à des activités de planification, de programmation et de mise en œuvre par le biais de ce que l'on appelle les « fonctions de liaison avec l'État ».

Les activités conjointes encouragent toutes les parties à orienter leurs efforts en faveur de la prévention des conflits et de la construction de la paix, notamment en poursuivant les activités humanitaires et les investissements pluriannuels en faveur de la résilience. Néanmoins, comme nos discussions l'ont révélé, la nature de courte durée des financements et le contexte difficile de la levée de fonds menacent la durabilité des impacts.

Durabilité des financements

Le degré de priorité qu'un gouvernement accorde aux financements destinés aux PDI indique à la fois son niveau de sensibilisation et son engagement vis-à-vis de ces populations. Les participants à la réunion d'échange régionale ont souligné que les gouvernements doivent affecter suffisamment de fonds pour soutenir les programmes qui protègent les civils contre le déplacement, qui aident et protègent les PDI durant le déplacement et qui créent des conditions propices aux solutions durables.

Deux recommandations clés sont ressorties de la réunion : premièrement, veiller à mettre suffisamment de ressources à disposition par le biais des budgets nationaux et sous-nationaux et des plans nationaux de développement ; et deuxièmement, promouvoir et mobiliser des financements pluriannuels flexibles supplémentaires destinés à des programmes visant toutes les phases du déplacement interne, depuis la prévention jusqu'aux solutions durables.

Disponibilité de données fiables

Dans la région IGAD, il demeure difficile de collecter des données de bonne qualité sur les PDI et les communautés touchées par le déplacement en vue de planifier des solutions durables. Les données disponibles sont insuffisantes et ce, pour plusieurs raisons.

Premièrement, les données actuellement collectées sur le déplacement visent

principalement à éclairer les interventions humanitaires, et les systèmes de données sont conçus en vue de cet objectif. Les participants ont généralement convenu que les systèmes de données sur le déplacement doivent mieux correspondre aux interactions entre humanitaire, développement et paix/construction de l'État afin de contribuer à la prévention et à la résolution des déplacements prolongés et de favoriser une (ré)intégration durable. Ils ont également souligné qu'il était crucial d'adopter des systèmes de données qui répondent aux besoins en informations de façon longitudinale et à long terme afin de mieux comprendre les profils et les enjeux des PDI en utilisant un système de données multipartite plutôt que les systèmes actuels axés sur l'humanitaire et spécifiques à chaque organisation. Cela impliquerait par exemple d'intégrer les données sur le déplacement au système statistique national.

Deuxièmement, au niveau opérationnel, les organisations conduisent des évaluations pour elles-mêmes plutôt que pour des objectifs communs, en appliquant différentes méthodologies et en produisant des données de qualité variable.

Troisièmement, il existe également un manque d'outils communs et de processus harmonisés pour évaluer la contribution des programmes de solutions durables et les autres résultats collectifs plus généraux.

Quatrièmement, dans la mesure où les données sur les PDI sont principalement collectées par des ONG et des agences de l'ONU, il a été souligné que la crédibilité des statistiques sur les PDI était parfois mise en doute puisque, comparativement, peu de données sont actuellement produites par les gouvernements, et les statistiques existantes sont donc rarement utilisées ou citées.

Enfin, il est rare que les données soient collectées dans les zones reculées. Il en résulte une compréhension fragmentée et incomplète du déplacement interne, y compris des besoins des PDI en matière de protection et d'assistance.

Des efforts sont toutefois en cours dans la région pour améliorer la disponibilité et l'utilité des données. Par exemple, l'Éthiopie et le Soudan travaillent en coordination avec la Matrice de suivi des déplacements de l'OIM afin de partager et de compiler conjointement des données sur les déplacements, y compris des évaluations saisonnières multisectorielles. Parallèlement, la Somalie développe actuellement des données d'enregistrement pour les PDI en partenariat avec plusieurs

parties prenantes, et a introduit des indicateurs sur le déplacement dans son Plan national de développement III, lesquels sont alignés sur les objectifs de développement durable de l'ONU.

Conclusion

Alors que l'échange entre pays de l'IGAD organisé en octobre 2019 a offert une plateforme permettant de partager les expériences et l'expertise pour soutenir la résilience et les solutions durables face aux déplacements internes, davantage d'efforts doivent être déployés pour suivre les domaines de mise en œuvre dans chaque État membre. En particulier, ces efforts doivent se concentrer sur l'importance d'adopter et de mettre en œuvre des lois, politiques et décrets relatifs au déplacement interne ; sur l'établissement d'un solide leadership par les autorités et d'une coordination multipartite efficace ; sur la mise à disposition de ressources de financement suffisantes et flexibles ; et sur l'amélioration de la disponibilité et de l'utilité des données. Qui plus est, les parties prenantes ont convenu de souscrire à une approche à long terme du déplacement interne et de sa résolution en intégrant cette question à leurs plans et politiques de développement national. À cet égard, leurs objectifs incluent d'aider les PDI à retrouver leur niveau de productivité, d'ouvrir des dialogues pacifiques pour faciliter la cohésion sociale, de réduire les conflits grâce à l'introduction de mécanismes améliorés d'alerte rapide, d'anticiper et réduire les impacts des catastrophes naturelles, d'élaborer des mécanismes d'intégration des PDI, de se concentrer sur la question de la sécurité foncière et de soutenir les communautés accueillant les PDI.

Charles Obila *Charles.Obila@igad.int*

Agent chargé de la migration, IGAD

<https://igad.int/divisions/health-and-social-development>

Ariadna Pop *ariadna.pop@eda.admin.ch*

Agent diplomatique, Département Fédéral des Affaires étrangères de la Suisse [bit.ly/DFAE-Suisse](http://DFAE-Suisse)

1. Les huit membres de l'Autorité intergouvernementale pour le développement ou IGAD (Intergovernmental Authority on Development) sont Djibouti, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Kenya, l'Ouganda, la Somalie, le Soudan et le Soudan du Sud.

2. IDMC (2020) Global Report on Internal Displacement 2020 www.internal-displacement.org/global-report/grid2020

3. Loi-type de l'Union Africaine sur le déplacement interne www.refworld.org/docid/5afc3a494.html

4. Brookings Institute (2016) « Assessing National Approaches to Internal Displacement: Findings from 15 Countries » bit.ly/2011-Ch1

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugiés

Prévenir les déplacements liés aux catastrophes et s'y préparer

Barbara Essig, Sebastien Moretti et le secrétariat de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes

Les exemples de bonnes pratiques en matière de prévention, d'atténuation et de préparation face aux déplacements liés aux catastrophes, débattus dans le cadre de l'initiative PD20, ont révélé de précieux enseignements sur les actions précoces, les données, les lois et les politiques, et les engagements communautaires.

En 2019, les catastrophes ont été à l'origine de trois fois plus de déplacements internes que les conflits et la violence. Selon les estimations de l'Observatoire des situations de déplacement interne (*Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC*), 24,9 millions de nouveaux déplacements ont été provoqués par des catastrophes, la plupart par des événements climatiques tels que les cyclones, les tempêtes et la mousson. À titre de comparaison, les conflits et la violence ont entraîné 8,5 millions de nouveaux déplacements.¹

Les catastrophes, ou la simple menace d'une catastrophe, peuvent provoquer différents types de déplacement : une évacuation préventive ou réinstallation planifiée loin des zones à risque élevé ; une fuite des habitants exposés à un risque de catastrophe mortelle à déclenchement rapide ; ou un déplacement progressif des populations loin des zones frappées par des catastrophes à déclenchement lent (telles que la sécheresse ou l'érosion côtière) en raison de la perte de leurs moyens d'existence, de l'accès réduit aux denrées alimentaires et de l'augmentation de la pauvreté. Qui plus est, le changement climatique exacerbe le risque de déplacement lié aux catastrophes. En 2018, on estimait que 108 millions de personnes avaient eu besoin du système humanitaire international pour obtenir une assistance vitale face à des inondations, des tempêtes, des sécheresses et des incendies, un chiffre qui pourrait doubler d'ici 2050.²

Les conséquences humanitaires du déplacement sont dévastatrices. Les personnes les plus pauvres au monde sont celles qui en souffrent le plus, et qui continueront d'en souffrir le plus : celles qui, le plus souvent, vivent dans des zones sujettes aux catastrophes et qui ne sont pas suffisamment résilientes pour s'en protéger.³ Plusieurs événements organisés à l'initiative du PD20 entre 2018 et 2020 ont mis en lumière des exemples de mesures de prévention ou d'atténuation du déplacement lié aux catastrophes.⁴ Ces exemples ont démontré qu'il était possible de prévenir et d'atténuer les conditions favorisant

les déplacements en cas de catastrophe grâce à la collecte de données fiables, à une intervention humanitaire précoce, à des approches politiques intégrées et à l'engagement des communautés exposées au risque du déplacement. Ces exemples introduisent certains des thèmes principaux et des approches essentielles pour prévenir et réduire les déplacements liés aux catastrophes, et méritent d'être partagés.

Prévention et préparation

Alors que l'attention s'est surtout portée sur la quête de solutions durables face aux déplacements internes, il serait de toute évidence encore mieux de prévenir et de corriger les conditions qui provoquent les déplacements liés aux catastrophes. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'action humanitaire par anticipation, telle que le financement basé sur les prévisions (*forecast-based financing, FbF*), suscite un intérêt croissant depuis quelques années. Ce type de financement permet de libérer automatiquement des fonds pré-approuvés pour des actions humanitaires elles aussi pré-approuvées, une fois qu'un seuil spécifique est atteint. Basé sur des prévisions scientifiques et une analyse des risques, il permet d'améliorer la préparation aux catastrophes, de réduire l'impact des risques et de contribuer à la prévention ou à la réduction des déplacements.

Un bon exemple de FbF est la réponse apportée par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR)⁵ au *dzud*, un phénomène climatique caractérisé par une sécheresse intense suivie d'un froid extrême, devenu plus fréquent en Mongolie ces dernières années. Près de la moitié du pays est exposée à ce risque, en particulier les communautés pastorales et leurs troupeaux. Afin de soutenir les bergers avant qu'ils ne perdent leur bétail et qu'ils ne puissent se sentir alors forcés d'émigrer vers la ville et/ou des installations informelles, une carte des risques liés au *dzud* a été élaborée, incluant 14 indicateurs basés sur les prévisions météorologiques. Une fois que ces indicateurs

atteignent le point de déclenchement, les financements sont automatiquement affectés. En 2020, environ 4 050 personnes issues de 1 000 ménages de bergers vulnérables ont reçu des transferts monétaires sans condition et des trousseaux de soins pour animaux. Cette approche a permis de réduire la mortalité animale et donc de préserver la seule source d'alimentation et de revenus de ces bergers.

Bien qu'il ne soit pas toujours possible de prévenir les déplacements puisque les catastrophes naturelles demeurent largement imprévisibles, le cas du *dzud* montre que cela est tout de même faisable dans certaines circonstances.

L'importance des données

La prévention des déplacements liés aux catastrophes n'est pas une tâche facile dans la mesure où elle présuppose de comprendre et d'identifier ses causes sous-jacentes, complexes et interconnectées. Comme le montre l'élaboration de la carte des risques liés au *dzud* dans notre exemple précédent, il faut disposer de données opportunes et exactes sur le phénomène concerné afin de pouvoir le prévenir et s'y préparer efficacement, mais aussi de données sur les communautés risquant d'être déplacées - qui devront ensuite être utilisées pour atténuer les souffrances humaines.

Les principales difficultés peuvent provenir du manque a) d'interopérabilité des données, b) de coordination parmi les entités qui les collectent et c) de consensus sur les indicateurs clés et les définitions pour établir à quel moment le déplacement commence et finit, qui est déplacé et pendant combien de temps. Les événements à déclenchement lent sont particulièrement difficiles à suivre car ils se déroulent sur une période de temps plus longue et sont déclenchés par un large éventail de facteurs interconnectés. En conséquence, il est souvent difficile de faire la distinction entre déplacement et migration. En outre, il faut également redoubler d'efforts pour capturer les événements à petite échelle, qui sont souvent moins visibles. Des données fiables sont nécessaires pour concevoir une intervention adaptée pour les personnes déplacées, et pour tirer des enseignements de ces événements afin de réduire les déplacements.

Aux Philippines, le Centre d'information et de surveillance des opérations d'intervention en cas de catastrophe (*Disaster Response Operations Monitoring and Information Center*, DROMIC) sert de répertoire de données sur les catastrophes. Ce centre collecte des données désagrégées (par exemple, sur l'âge, le genre et le handicap) et des informations issues de différentes sources

(y compris les instituts météorologiques et volcaniques, et les réseaux locaux de travailleurs sociaux) sur les déplacés et les autres populations touchées, les sites d'évacuation, les logements endommagés et l'aide humanitaire, ventilées par zone géographique et type de catastrophe. Il utilise ensuite des analyses prédictives d'événements catastrophiques éventuels en se basant sur des théories mathématiques et des technologies spatiales, y compris des drones, pour préparer les interventions humanitaires. Les données et les informations de référence sont également utilisées pour planifier des solutions durables, de manière à aider les communautés à devenir plus résilientes et à se relever des catastrophes.

Une approche intégrée des politiques

L'élaboration de cadres normatifs et politiques adaptés est un autre élément important. Le déplacement lié aux catastrophes est une question transversale qui nécessite donc une approche politique coordonnée intégrant la réduction des risques de catastrophe, l'adaptation au changement climatique et la mobilité humaine, en plus des droits humains, du développement et de l'action humanitaire. Cette approche implique donc d'intégrer les défis liés à la mobilité humaine (y compris les réinstallations planifiées) aux lois et politiques de gestion des risques de catastrophe, aux plans nationaux d'adaptation et aux autres processus de développement concernés à l'échelon local, infranational et national.

La politique nationale du Vanuatu en matière de changement climatique et de déplacement provoqué par les catastrophes qui date de 2018 est un bon exemple d'approche politique intégrée au niveau national.⁶ Elle identifie douze axes stratégiques, chacun étant accompagné de mesures institutionnelles et opérationnelles assorties d'échéances. Les interventions au niveau du système et des secteurs couvrent un éventail de domaines, dont la gouvernance, les données, la protection et le renforcement des capacités, et intègrent rigoureusement des mécanismes de consultation et de participation des communautés locales. Il s'agit d'un type d'approche plus holistique, qui réunit des domaines politiques tels que le logement et le foncier, la santé, l'éducation, les moyens d'existence, les connaissances autochtones, la sécurité et l'accès à la justice. La question de la mise en application pratique des politiques a également été prise en considération et des directives ont été publiées sur leur mise en œuvre, leur financement et leur suivi. La Plate-forme sur les déplacements liés aux catastrophes travaille en collaboration étroite

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

avec les gouvernements pour qu'ils harmonisent leurs politiques au niveau régional et national.

Impliquer les communautés touchées

Il existe un lien fondamental entre la prévention ou l'atténuation des risques de déplacement et la résilience des communautés concernées. Il est important de comprendre comment les communautés peuvent elles-mêmes mieux anticiper les catastrophes, s'y préparer et réduire leur impact ; et il est tout aussi vital de veiller à ce que les communautés concernées puissent participer aux discussions qui les concernent et qu'elles aient un droit de réponse.

Le programme Sister Village, dans la région indonésienne du Mont Merapi, est un bon exemple de projet mis en place par une communauté pour l'aider à se préparer à un futur déplacement lié à une catastrophe.⁷ Ce programme jumelle les villages situés dans les zones fortement exposées au risque d'éruption volcanique avec d'autres villages de même culture situés dans des zones plus sûres. Il a été mis en place par les communautés exposées au risque de déplacement, avec l'aide des autorités qui ont facilité le processus de jumelage. Ce projet repose sur un élément essentiel : un système d'information sur les villages, à savoir une base de données des résidents (et de leurs actifs) qui devront être évacués en cas de crise de façon à d'apporter une assistance plus rapide. Les évacués peuvent ensuite accéder à des terres, des abris, des établissements scolaires et aux soins de santé, et recevoir des documents d'identification. De plus, un fonds public a été établi pour financer les mesures communautaires de développement et de réduction des risques de catastrophe.

Ces exemples sont des sources d'inspiration qui montrent comment les pouvoirs publics, les communautés locales et la société civile peuvent chacun jouer un rôle et travailler ensemble sur la question du déplacement lié aux catastrophes. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire. Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, le Pacte mondial sur les migrations, le Groupe de travail sur les déplacements du CCNUCC et le Groupe de haut niveau sur les déplacements internes du Secrétaire général de l'ONU sont autant de preuves de l'attention toujours plus grande que la communauté internationale porte au déplacement dans le contexte des catastrophes à déclenchement rapide et lent. Au niveau régional, il est important de s'assurer que ces cadres et ces engagements sont mis en œuvre aux côtés des cadres régionaux existants, tels que la Convention



Joel Lacaba travaille sur le site de construction de son futur logement permanent à Tacloban, dans le cadre d'un programme de relèvement suite au passage du typhon Haiyan aux Philippines.

de Kampala. Toutefois, les déplacements provoqués par les conflits et la violence continuent souvent d'occuper le premier plan. En reconnaissant la nature multiple et interconnectée des facteurs du déplacement, l'objectif ne devrait pas être d'établir des priorités entre un type de déplacement et un autre, mais plutôt de s'efforcer de rechercher des mesures de prévention et d'atténuation et des solutions durables pour toutes les personnes déplacées de l'intérieur.

Barbara Essig barbara.essig@idmc.ch

Experte en politiques, Observatoire des situations de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC)
www.internal-displacement.org

Sebastien Moretti sebastien.moretti@ifrc.org

Directeur de la migration et du déplacement, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge www.ifrc.org

Secrétariat de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes info@disasterdisplacement.org <https://disasterdisplacement.org/>

1. IDMC (2020) *Global Report on Internal Displacement. A Summary* bit.ly/IDMC-GRIDsummary-2020
2. IFRC (2019) *The Cost of Doing Nothing* bit.ly/IFRC-cost-of-doing-nothing-2019
3. Voir également le dossier de RMF 64 (2020) sur le thème « Crise climatique et communautés locales » www.fmreview.org/fr/numero64
4. Voir par exemple bit.ly/GP20-steering-group-09032020 et bit.ly/GP20-words-into-action
5. IFRC (2018) *Forecast-based Financing for vulnerable herders in Mongolia* bit.ly/IFRC-FbF-Mongolia-2018
6. Gouvernement du Vanuatu, Politique nationale sur le changement climatique et le déplacement lié aux catastrophes, 2018 <https://perma.cc/3R75-K3JN>
7. bit.ly/Sister-Village-Indonesia

L'application du Cadre du CPI en Somalie et au Soudan

Groupe de travail sur les solutions durables (GTSD) de Somalie, GTSD du Soudan, Margharita Lundkvist- Houndoumadi et Jasmine Ketabchi

L'analyse des utilisations du Cadre du CPI au cours des dix années suivant son lancement en 2010 permet de tirer des réflexions utiles pour tous ceux qui travaillent à trouver des solutions durables face au déplacement interne.

La présente contribution analyse la capacité du Cadre de solutions durables pour les personnes déplacées de l'intérieur du Comité permanent interorganisations¹ (ci-après, le « Cadre du CPI ») à servir de boussole pour avancer vers des solutions durables dans les contextes où le déplacement est lié à la discrimination, aux déséquilibres de pouvoir et aux possibilités inégales d'exercer ses droits. Le Cadre formule plusieurs principes clés, définit les critères permettant de mesurer les solutions durables et donne priorité à l'établissement d'un dialogue avec les communautés touchées par le déplacement et des partenariats multipartites entre les gouvernements et les acteurs de l'humanitaire, de la paix, des droits humains et du développement.

Depuis son lancement en 2010, le Cadre du CPI est devenu une référence qui fait autorité en matière de solutions durables. Au niveau national, de nombreuses lois et politiques reprennent ses composantes, comme c'est le cas au Niger, en Afghanistan, au Kenya, au Sri Lanka, en Somalie et au Soudan du Sud. Au niveau mondial, les critères du Cadre ont été opérationnalisés dans la bibliothèque interorganisations d'indicateurs de solutions durables² en 2018 puis, en 2020, la Commission de statistique de l'ONU a approuvé les recommandations internationales sur les statistiques relatives aux PDI³ (IRIS), qui définissent des approches pour évaluer les solutions durables en se basant sur le Cadre du CPI. Enfin, au niveau régional, plusieurs approches contextualisées ont été développées telles que le Cadre ReDSS⁴ en Afrique de l'Est et dans la corne de l'Afrique.

Pour marquer le 10e anniversaire du lancement du Cadre du CPI, cet article fait le bilan des enseignements tirés de l'application de ses dispositions en Somalie et au Soudan, deux pays qui se concentrent depuis de nombreuses années sur la quête de solutions durables. Les sections suivantes décrivent la mise en application des critères et des principes du Cadre dans ces deux pays. Les réflexions finales à propos de l'application du Cadre du CPI mettent en lumière a) le besoin de forger des partenariats pour garantir des approches à la fois ascendantes et

descendantes ; b) l'importance suprême de la nature volontaire et non discriminatoire des solutions ; et, enfin, c) le besoin de continuer à partager les capacités et de poursuivre les engagements vis-à-vis des principes et des définitions afin de renforcer la cohérence des interventions et des actions collectives.

Étude de cas : la Somalie

Mettre fin aux déplacements grâce à des partenariats avec les acteurs de l'humanitaire, du développement et de la paix est une priorité du gouvernement fédéral de Somalie et de la communauté internationale depuis 2016.⁵ Au début, le Cadre du CPI a guidé le déploiement des exercices de profilage à Mogadiscio et à Hargeisa, lesquels ont permis de créer une base de données pour hiérarchiser les solutions durables dans le huitième Plan national de développement. Par la suite, ReDSS et des consortiums d'ONG ont utilisé un ensemble d'indicateurs de solutions durables, tirés directement de la bibliothèque interorganisations d'indicateurs de solutions durables et du Cadre ReDSS, afin de mettre en œuvre trois projets de solutions durables. Ces projets visaient à produire des données concrètes qui permettraient d'éclairer la planification locale et la réintégration des PDI et des réfugiés à Mogadishu, Kismayo et Baidoa.

La mise en application du Cadre du CPI dans ces localités a fait ressortir l'importance de la cohésion sociale et de la non-discrimination en tant qu'éléments indispensables au succès des interventions de solutions durables. Néanmoins, il est nécessaire de compléter l'analyse ascendante réalisée sur le terrain par une approche descendante visant à mesurer les progrès des solutions durables, en particulier pour éviter une approche « par projet » de ces solutions. L'utilisation du Cadre du CPI et de ses définitions, de ses principes et de ses indicateurs basés sur des critères a permis d'éclairer les documents stratégiques du gouvernement, et cette approche a abouti à l'inclusion des dispositions du Cadre dans les politiques nationales de Somalie, ce qui a marqué un tournant important.

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

La Stratégie nationale de Somalie pour des solutions durables, qui devrait prochainement voir le jour, devrait étendre l'application des dispositions du Cadre du CPI à l'ensemble du pays, renforçant ainsi ses liens avec l'État de droit, la stabilisation, la justice, la sécurité et le développement économique. Cette prise en compte plus systématique du Cadre du CPI est le résultat de quatre années d'engagement, d'une évolution progressive vers des processus dirigés par les pouvoirs publics tant au niveau local que national, et de l'élargissement du renforcement des capacités pour inclure les partenaires internationaux, les autorités et la société civile.

Étude de cas : le Soudan

Trouver des solutions durables face au déplacement interne au Soudan est l'une des dix priorités du gouvernement de transition. Entre 2017 et 2019, le gouvernement et la communauté internationale ont entrepris des efforts conjoints pour soutenir les solutions durables à El Fasher (dans le Darfour du Nord) et à Um Dukhun (dans le Darfour-Central) afin d'opérer une transition entre l'assistance humanitaire et des programmes de plus longue durée visant les populations déplacées de l'intérieur et les communautés d'accueil. Deux projets ont ainsi été mis en place, adoptant une approche locale des solutions durables et un processus en cinq étapes qui donne priorité à la collecte de données exhaustives ainsi qu'aux consultations et à la planification conjointe avec les communautés touchées par le déplacement, pour jeter les bases des programmes de solutions durables. Le Cadre du CPI a éclairé l'analyse, la méthodologie et la conception des programmes conjoints.

Au niveau local, dans le cadre du pilote rural conduit à Um Dukhun, des plans d'action locaux ont été élaborés pour surmonter les obstacles aux solutions durables. Ces plans étaient basés sur des consultations avec les communautés touchées par le déplacement et conduits avec l'adhésion des parties prenantes concernées, dont les autorités locales. Le pilote urbain d'El Fasher⁶ était un exercice de profilage multisectoriel et collaboratif entrepris conjointement par le gouvernement, la Banque mondiale, l'ONU, des bailleurs et des ONGI (représentées par le biais du Groupe de travail sur les solutions durables) et des PDI résidant dans les camps d'Abu Shouk et d'El Salam. Pour la première fois, les acteurs de l'humanitaire et du développement ont travaillé avec les autorités locales en vue de produire des données de grande qualité, associant une analyse socio-économique de la situation des PDI et de

leurs voisins à une analyse des besoins plus généraux en matière de planification urbaine.

Dans ces deux cas, comme en Somalie, il était évident que l'analyse et la planification locales et ascendantes devaient être complétées par une stratégie nationale descendante pour s'assurer que toutes les parties prenantes s'accordent sur les concepts, les principes et les critères relatifs aux solutions durables. Suite aux enseignements tirés des pilotes au Darfour, des efforts sont aujourd'hui en cours dans sept États du Soudan en appui à la planification de solutions durables. Cette approche veillera à ce que les acteurs présents dans le pays et les autorités disposent de résultats pouvant être comparés et analysés conjointement afin de concevoir des politiques favorisant les solutions durables.

Difficultés rencontrées et enseignements

Dix ans après sa publication, le Cadre du CPI est bien connu des organisations travaillant sur les solutions durables, à qui il fournit des bases solides. Cependant, il y a plusieurs difficultés à surmonter et enseignements à tirer lors de la mise en application de ce Cadre.

Une évaluation externe⁷ de l'analyse de profilage entreprise à El Fasher a révélé que les parties prenantes ne comprennent pas toutes de la même manière la définition internationalement approuvée de « solutions durables ». En revanche, en Somalie, des efforts avaient été déployés pour contextualiser les définitions et les principes du CPI et pour les approuver avec le gouvernement, ce qui a permis d'étayer efficacement les activités axées sur les solutions décrites précédemment. Les activités déployées au niveau des installations ont également mis en lumière à quel point il était important d'intégrer les compréhensions locales de ces principes. Il est donc indispensable qu'il y ait une compréhension commune des définitions et des principes dès le début des processus de solutions durables afin de d'atténuer le risque d'attentes divergentes et de favoriser la coordination.

Souvent, les acteurs se concentrent sur les solutions géographiques décrites dans le Cadre du CPI (rapatriement, intégration locale et réinstallation) plutôt que sur les principes de non-discrimination et la nature volontaire de l'adoption des solutions durables, comme le décrit le Cadre, si bien qu'ils négligent souvent le fait que la mise en place de solutions durables est généralement un processus long et compliqué qui va au-delà de la simple installation physique. Comme le précise le Cadre : « Une solution durable est mise en place lorsque des

personnes qui ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays n'ont plus besoin d'aide, ni de protection spécifiques et liées à leur déplacement, et que ces personnes jouissent des droits de l'homme sans connaître de discrimination en raison de leur déplacement. » Il est pourtant primordial de donner priorité à la nature non discriminatoire et volontaire des solutions et de mesurer l'intégration locale (que ce soit là où les personnes sont arrivées après avoir été déplacées, ou là où elles sont retournées) comme un processus permettant, à terme, de surmonter les vulnérabilités liées au déplacement.

En Somalie comme au Soudan, il s'est avéré important d'adopter une approche mixte, à la fois ascendante et descendante. En principe, les solutions durables doivent être abordées sur le plan conceptuel et sur le plan opérationnel, tant au niveau national que local, ainsi que dans les statistiques officielles et les données opérationnelles, afin de garantir leur interopérabilité et une plus grande efficacité. Ce processus repose sur des dynamiques gouvernementales complexes, dans le cadre desquelles les actions nationales et locales n'interviennent pas toujours simultanément, ces actions devant suivre un ordre chronologique. Pour que ces efforts aboutissent, la solution repose dans l'harmonisation des définitions et des indicateurs, et, en ce sens, IRIS apporte une contribution très importante.

Au Soudan comme en Somalie, la mesure des progrès vers la mise en place de solutions était basée sur la comparaison de la situation de la population déplacée avec celle de la population non déplacée (plutôt que par

rapport à des normes minimales). Cette approche a démontré qu'elle constituait une base solide pour mesurer les solutions, et elle a également servi de modèle aux approches locales observées dans les deux études de cas. Grâce à ces deux approches, il a été possible d'observer que la cohésion sociale, qui n'est pas un critère du Cadre du CPI, était un facteur clé supplémentaire du processus d'intégration locale, en plus des huit critères décrits dans le Cadre – et un critère qu'il convient donc d'inclure dans les analyses et dans les interventions.

GTSD Somalie Teresa.delministro@one.un.org

GTSD Soudan elmikh@unhcr.org

Margarita Lundkvist-Houndoumadi

lundkvist@jips.org

Conseillère senior en profilage, JIPS www.jips.org

Jasmine Ketabchi ketabchi@unhcr.org

Fonctionnaire chargée de la recherche de solutions durables, HCR www.unhcr.org

1. bit.ly/IASC-Framework
2. <http://inform-durablesolutions-idp.org/indicators/>
3. bit.ly/UNStats-IRIS-March2020
4. Regional Durable Solutions Secretariat <https://regionaldss.org/>
5. Cette priorité était au cœur de l'Initiative pour des solutions durables, qui était soutenue par des acteurs clés tels que la Direction suisse du développement et de la coopération.
6. UNCT, Gouvernement du Soudan, JIPS, Banque mondiale (2019) *Progress towards Durable Solutions in Abou Shouk and El Salam IDP camps, North Darfur Sudan* bit.ly/DSWG-North-Darfur-2019
7. Jacobsen K and Mason T B (2020) *Measuring Progress Towards Solutions in Darfur* bit.ly/Jacobsen-Mason-Darfur-2020



Compilation des pratiques du PD20 pour prévenir, combattre et résoudre le déplacement interne

L'initiative PD20 vise à renforcer la collaboration en matière de déplacement interne et à encourager de nouvelles mesures nationales en faveur des personnes déplacées de l'intérieur. Elle a contribué à divers accablissements de plusieurs manières différentes, notamment par l'établissement d'une plate-forme permettant de partager les expériences et les enseignements tirés du déplacement interne. La Compilation des pratiques du PD20 pour prévenir, combattre et résoudre le déplacement interne rassemble les ressources les plus pertinentes sur le déplacement interne qui ont été produites et partagées durant les trois années d'existence de l'initiative du PD20, et présente plus de 20 exemples nationaux de politiques et de pratiques opérationnelles, accompagnés d'enseignements et de recommandations.

Le rapport du PD20 était publié fin novembre 2020 et peut être consulté sur www.gp20.org, sur Twitter : @GP2064215284 ou en écrivant à : gp20@unhcr.org.