

# MIGRATION FORCÉE

revue

Supplément  
Décembre 2005



## Déplacés internes: l'avenir en matière de protection et d'assistance



*Refugee  
Studies  
Centre*

publié par le Centre d'Etudes sur les Réfugiés de l'Université d'Oxford en collaboration avec la Division Interinstitutions des Déplacements Internes, Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies.

## Revue des migrations forcées

Revue des migrations forcées offre une tribune pour un échange régulier d'expériences pratiques, d'informations et d'idées entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en anglais, espagnol et arabe en association avec le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR).

### Equipe de rédaction

Marion Couldrey & Dr Tim Morris

### Assistante

Sharon Ellis

### Forced Migration Review

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

Email: [fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk)

Tel/fax: +44 (0)1865 280700

Skype: fmrview

### Site internet:

[www.migrationforcee.org](http://www.migrationforcee.org)

### Droits d'auteur et démenti

Les textes et images paraissant dans la *Revue de la migration forcée* peuvent être librement reproduits, mais veuillez en mentionner la source. Les photographies ne doivent être reproduites que dans le cadre des articles qu'elles accompagnent ; en outre, elles doivent être accréditées. Le contenu de la *Revue* exprime l'opinion de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue des éditeurs, du Centre des études sur les réfugiés ou du Conseil norvégien pour les réfugiés.

### Photo de couverture:

Camp de déplacés, près de Gulu,  
Ouganda du nord.  
Sven Tirginn/IRIN

Conception graphique: Colophon Media.  
Imprimerie: LDI Ltd

ISSN 1460-9819

Centre  
d'études  
sur les réfugiés



Université d'Oxford



# Mot des éditeurs

Ce supplément de la *Revue des migrations forcées* (*Forced Migration Review* FMR) est publié à un moment crucial, alors que la communauté internationale prend conscience de la nécessité de combler de toute urgence les lacunes dans la protection et l'assistance fournies aux personnes déplacées de l'intérieur. Les articles qu'il contient ont été rédigés par des figures importantes de la communauté humanitaire et présentent

divers points de vue sur l'avenir du régime de protection des personnes déplacées de l'intérieur (PDI). Nous exprimons notre reconnaissance à Dennis McNamara (directeur de la Division Interinstitutions des Déplacements Internes du BCAH) d'avoir fait part de la nécessité de ce supplément. Sa publication n'aurait pas été possible sans le soutien financier du BCAH et du Projet sur les déplacements internes de la Brookings Institution et de l'Université de Berne. La publication en langue française a été rendue possible grâce à la contribution en nature d'Affaires étrangères Canada (AEC) et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

FMR est publiée en anglais, arabe, espagnol et français par le Centre d'études sur les réfugiés (Refugee Studies Centre) de l'Université d'Oxford. Il s'agit d'une tribune axée sur la pratique qui permet de soulever des débats et d'échanger des idées sur les questions relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées. Distribuée dans 169 pays, FMR est la plus lue des publications sur les migrations forcées à l'échelle mondiale, et elle est reconnue pour sa concision, son vocabulaire simple et son orientation pratique. D'ailleurs, elle est lue par les hauts responsables de la plupart des organismes donateurs des pays concernés et de l'ONU. Tous les lecteurs inscrits la reçoivent gratuitement, et les deux tiers des exemplaires sont destinés à des pays en développement.

Nous espérons que les articles du présent numéro vous apporteront des connaissances précises sur le sujet. Tous les numéros de FMR en version intégrale peuvent être obtenus en ligne à [www.fmreview.org](http://www.fmreview.org). Si vous souhaitez vous inscrire à notre liste de diffusion, veuillez nous contacter en précisant la langue de l'exemplaire que vous aimeriez recevoir.

Marion Couldrey et Tim Morris

Éditeurs, *Forced Migration Review*



Corinne Owen

## Liens Internet utiles sur les personnes déplacées de l'intérieur

### Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays

[www.unhcr.ch/french/html/menu2/7/b/principles\\_fr.htm](http://www.unhcr.ch/french/html/menu2/7/b/principles_fr.htm) (en français)

### Division Interinstitutions des Déplacements Internes du BCAH

[www.reliefweb.int/idp/docs/IDDLeafletFrench.pdf](http://www.reliefweb.int/idp/docs/IDDLeafletFrench.pdf) (en français)

### Global IDP Project (maintenant Observatoire des Situations de Déplacements Internes - Internal Displacement Monitoring Centre)

[www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org) (en anglais seulement)

### Projet sur les déplacements internes de la Brookings Institution et de l'Université de Berne

[www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050826\\_nrframework\\_french.pdf](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050826_nrframework_french.pdf) (en français)

[www.reliefweb.int/idp/docs/ManualIDPSFrench.pdf](http://www.reliefweb.int/idp/docs/ManualIDPSFrench.pdf) (en français)

### Représentant spécial du Secrétaire général pour les personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire

[www.ohchr.org/french/issues/idp/index.htm](http://www.ohchr.org/french/issues/idp/index.htm) (en français)

### Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

[www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/protect?id=422ecb3a2](http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/protect?id=422ecb3a2) (en français) [www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/basics/opendoc.pdf?tbl=BASICS&id=41932c762](http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/basics/opendoc.pdf?tbl=BASICS&id=41932c762) (en français seulement)

### Comité International de la Croix-Rouge

[http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/refugees\\_displaced\\_persons?OpenDocument#Document%20clé](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/refugees_displaced_persons?OpenDocument#Document%20clé) (en français)

### Forced Migration Online IDP Research Guide

[www.forcedmigration.org/guides/fmr041](http://www.forcedmigration.org/guides/fmr041) (en anglais seulement)

# Table des matières



Déplacés internes : l'avenir en matière de protection et d'assistance

<b>Appel au renforcement du régime d'intervention humanitaire</b> par Jan Egeland..... 4	<b>La nécessité d'une nouvelle approche face aux déplacements internes</b> par Joel R Charny .....20
<b>Qui fait quoi?</b> par Dennis McNamara ..... 6	<b>Pour une implication des acteurs non-étatiques envers les déplacés internes</b> par Greta Zeender .....22
<b>Le rôle des Principes directeurs relatifs aux personnes déplacées de l'intérieur</b> par Walter Kälin..... 8	<b>Perspectives concernant l'éventuelle contribution des acteurs non étatiques à la protection des personnes déplacées en Afrique</b> par Bahame Tom Nyanduga..... 24
<b>L'élargissement du rôle du Haut Commissariat pour les Réfugiés aux personnes déplacées de l'intérieur de leur propre pays</b> par Roberta Cohen ..... 9	<b>Protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays : point de vue du CICR</b> par Alain Aeschlimann..... 25
<b>Responsabilité étatique et déplacements internes : cadre d'intervention</b> par Erin Mooney..... 11	<b>Coordination et financement : retour des personnes déplacées de l'intérieur au Congo</b> par Tim Morris..... 27
<b>Comment assurer un meilleur fonctionnement du système d'action concertée</b> par Jens-Hagen Eschenbächer ..... 15	<b>Dilemmes au Darfour</b> par Daniel Turton..... 29
<b>Mise en œuvre de l'action concertée au Libéria</b> par Anne Davies et Magnus Wolfe Murray..... 17	

# Appel au renforcement du régime d'intervention humanitaire

par Jan Egeland

*Les récentes opérations humanitaires d'urgence ont souvent eu des résultats inférieurs aux objectifs fixés. Il y a des années que la nécessité d'un changement est discutée. Le temps du changement est aujourd'hui venu.*

Le tsunami de l'océan Indien et la crise au Darfour m'ont amené à commander une étude indépendante pour évaluer le régime d'intervention humanitaire. Or, les conclusions de l'Examen des interventions humanitaires (HRR)<sup>1</sup> sont claires et éloquentes : si, au fil des années, nous avons réussi à sauver des millions de vies, il n'en demeure pas moins que notre régime d'intervention souffre de graves lacunes. Les besoins des personnes déplacées sont souvent les premiers à se retrouver dans les zones grises. Dans son rapport, intitulé *Dans une liberté plus grande*<sup>2</sup>, le Secrétaire général a reconnu ce fait et a lancé un appel au renforcement de la réponse opérationnelle entre les institutions face aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées.

Donnant suite à cet appel, l'ONU, diverses ONG ainsi que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge œuvrent depuis trois mois, au sein du Comité permanent interorganisations des Nations-Unies<sup>3</sup> (IASC), au renforcement de ces trois éléments interreliés : la capacité d'intervention humanitaire, la coordination humanitaire et le financement humanitaire. Il est selon nous réaliste de croire que le régime d'intervention réformé sera opérationnel d'ici début 2006.

L'objectif global de cette réforme importante consiste à améliorer la prévisibilité, la rapidité et l'efficacité des interventions en cas de crise humanitaire, de manière à renforcer les collaborations existantes dans le cadre d'un nouveau régime caractérisé par une responsabilisation accrue. Nous es-

pérons ainsi améliorer les interventions en faveur de toutes les populations affectées, plus particulièrement les personnes déplacées, dans les secteurs où de dangereuses lacunes ont été constatées, que ce soit dans des situations d'urgence complexe ou de catastrophe naturelle.

Une des grandes faiblesses de la réponse aux crises de déplacement interne est due à l'absence de responsabilisation et de leadership opérationnels clairs dans des secteurs clés. Ces secteurs comprennent la coordination et la gestion des camps; les refuges d'urgence; l'approvisionnement en eau et l'assainissement; la nutrition; ainsi que les secteurs convergents de la réintégration, du rétablissement et de la protection. En conséquence, les organismes d'aide hésitent souvent à assumer des responsabilités liées aux personnes déplacées qui ne sont pas explicitement visées par leur mandat de base.

L'Examen des interventions humanitaires a également souligné le besoin urgent d'accroître les capacités

humaines afin de développer une meilleure expertise pouvant être mise rapidement à contribution.

Pour régler ce problème, nous avons décidé d'identifier clairement le leadership pour différents secteurs, ainsi qu'un organisme responsable pour chaque secteur ou « groupe » auquel des lacunes systémiques et sévères existent. Par exemple, l'IASC a demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR) d'accepter la responsabilité de gestion et de coordination des camps, des refuges d'urgence et de la protection des personnes déplacées en situation de conflit armé. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) s'est vu demander de diriger le rétablissement rapide, alors que l'UNICEF dirigera l'approvisionnement en eau et l'assainissement. De manière pragmatique, le chef de secteur est chargé de la mise en correspondance des besoins et des services, de la planification, de la coordination et de la reddition de comptes. Il sert à la fois de premier et de dernier recours. Le rôle de chef de secteur ou de groupe implique également l'obligation, d'une part, de rendre des comptes en matière d'opérations et de gestion et, d'autre part, de déployer des efforts en vue du renforcement global des capacités dans le secteur, notamment par le biais de solides partenariats d'urgence avec

*Jan Egeland discutant avec des personnes déplacées vivant dans un camp près de Hargeisa, Somalie*

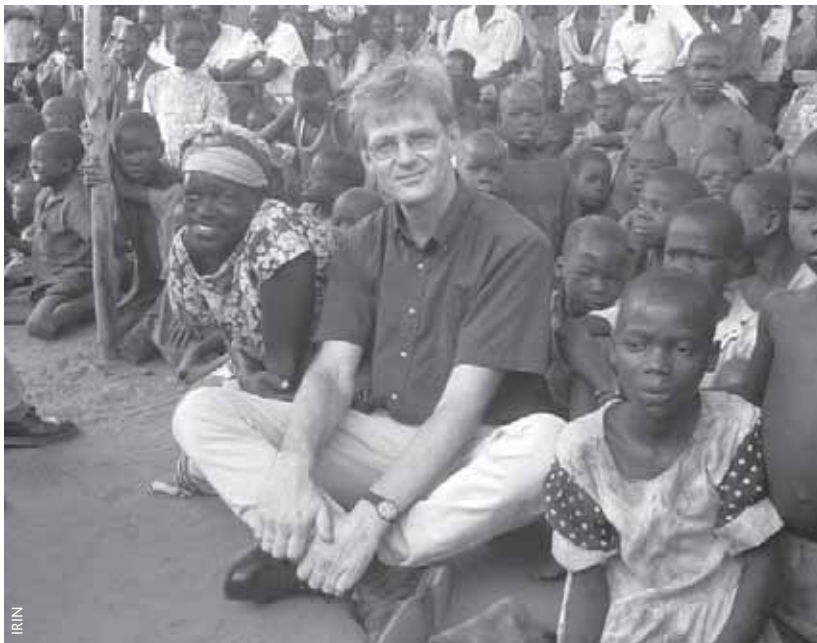


d'autres organisations internationales, des ONG et les autorités régionales ou locales.

Toutefois, au bout du compte, la gestion de la collaboration relative aux déplacements internes, de la responsabilité des organismes et de leur obligation de rendre des comptes dépend des capacités et du leadership des coordonnateurs humanitaires. L'amélioration des procédures de sélection, l'augmentation du nombre de coordonnateurs humanitaires expérimentés (y compris parmi nos ONG partenaires), l'élargissement de la formation et la délégation accrue des pouvoirs dans les secteurs tels que la priorisation ainsi que la mise en correspondance des besoins et des services contribueront à renforcer la coordination humanitaire.

Enfin, pour que les interventions humanitaires puissent être rapides et prévisibles, il faut que le financement humanitaire soit assuré en temps plus opportun. La disponibilité rapide de fonds permettant de déclencher sans délai les opérations d'urgence contribue à sauver des vies. Le Darfour est un exemple typique. En avril 2004, la crise au Darfour était devenue la plus grande crise humanitaire dans le monde, et le Conseil de sécurité en discutait régulièrement. En mai, le gouvernement du Soudan a levé la plupart des restrictions d'accès, grâce à un accroissement des pressions internationales. Cependant, ce nouvel accès n'a pas entraîné une augmentation immédiate de l'aide humanitaire, étant donné les longs délais de réception des fonds. Le manque de financement n'a véritablement été corrigé qu'en septembre, laissant plus d'un million de personnes déplacées en attente d'une aide de base. À partir du moment où les fonds nécessaires ont été disponibles, en août 2004, le personnel humanitaire s'est rapidement accru de quelque 12 000 personnes, et l'aide a augmenté considérablement dans tous les secteurs. En conséquence, les taux de mortalité ont chuté en dessous du seuil d'urgence entre août 2004 et mai 2005.

Dans le régime actuel, après des appels humanitaires, le versement réel de fonds utilisables pour des opérations issu des engagements des donateurs s'effectue trop lentement. L'incapacité de déployer au moins les efforts de sauvetage nécessaires dans les secteurs les plus critiques pendant les premiers jours d'une situation d'urgence a pour effet d'accentuer la souffrance humanitaire, de coûter des vies et de miner la crédibilité des organismes parmi les bénéficiaires. En tant que collectivité mondiale, nous devons et pouvons faire mieux.



Pour cette raison, le Secrétaire général a proposé dans son rapport sur la réforme de mettre à niveau le Fonds central autorenouvelable d'urgence (CERF)<sup>4</sup>, un service de prêt de 50 millions de dollars, établi en 1991, et devenu insuffisant en cette période d'opérations à grande échelle. Une fois mis à niveau, le CERF sera doté d'un budget de subvention de 450 millions de dollars qui servira à accorder un financement instantané aux organismes humanitaires de l'ONU pour leur permettre de déclencher des opérations immédiates en cas de catastrophe et de rendre le régime plus équitable dans le cas des urgences oubliées. Le financement accru de ce fonds d'urgence a été cautionné par le Conseil économique et social (ECOSOC) et le document final du Sommet mondial de 2005.<sup>5</sup> De plus, pendant le Sommet mondial, une trentaine de gouvernements ont exprimé leur appui au renouvellement du CERF et ont promis d'effectuer un versement initial de 175 millions de dollars supplémentaires. Dès que l'Assemblée générale de l'ONU l'aura approuvé au mois de novembre de cette année, le Fonds sera opérationnel en janvier 2006.

La réforme actuelle montre que les capacités d'un seul organisme ne peuvent suffire en aucun cas à répondre aux besoins des personnes déplacées. Une action concertée est nécessaire, et celle-ci doit regrouper et maximiser les avantages respectifs des différents acteurs impliqués : autorités gouvernementales, organismes de l'ONU, organisations internationales et ONG locales.

Par ailleurs, le régime ne peut fonctionner sans le leadership et la coordination nécessaires à la gestion des interventions, sans la capacité opérationnelle nécessaire pour répondre aux

besoins des personnes déplacées, et enfin, sans les ressources nécessaires au financement de ces interventions. Les faiblesses cumulatives dans tous ces secteurs ont déjà entraîné des échecs sur le terrain que nous connaissons tous trop bien. Il faut donc renforcer tous les éléments mentionnés ci-dessus pour améliorer nos interventions en faveur des personnes déplacées et, plus généralement, des populations vulnérables.

Les personnes déplacées – déracinées, dépossédées, traumatisées et souvent oubliées ou négligées – constituent toujours le groupe le plus vulnérable d'entre tous. Dans le cadre du programme global de réforme de l'ONU, nous devons continuer sur notre lancée et bâtir ensemble un régime humanitaire plus solide, de manière à accroître la rapidité et la prévisibilité des interventions – dans l'intérêt des dizaines de millions de personnes déplacées et d'autres personnes vulnérables qui souvent ne peuvent plus compter que sur nous pour reprendre leur vie en mains, leur mode de vie ainsi que leur dignité.

*Jan Egeland, ancien secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères de la Norvège et secrétaire général de la Croix-Rouge norvégienne, est actuellement secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et coordonnateur de l'aide d'urgence à l'ONU.*

1. [www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/EVOD-6FUDKN](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/EVOD-6FUDKN) (en anglais seulement)
2. [www.un.org/french/largerfreedom](http://www.un.org/french/largerfreedom)
3. IASC – UN's Inter-Agency Standing Committee ([www.humanitarianinfo.org/iasc](http://www.humanitarianinfo.org/iasc)) (en anglais seulement)
4. CERF Central Emergency Revolving Fund [www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/KKEE-6EVRCC](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/KKEE-6EVRCC) (en anglais seulement)
5. [www.un.org/french/summit2005](http://www.un.org/french/summit2005)

*Jan Egeland avec des enfants déplacés, Ouganda*

# Qui fait quoi?

par Dennis McNamara

*Les réformes récentes des Nations Unies ont pour but de préciser les responsabilités institutionnelles à l'égard des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et d'améliorer de façon appréciable la responsabilisation.*

**L**es personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont particulièrement vulnérables. Par rapport aux réfugiés, elles ont non seulement moins de protection juridique mais, leur sort attire relativement peu l'attention de la communauté internationale.

Il a été suggéré de mettre sur pied un nouvel organisme relevant des Nations Unies pour répondre aux besoins des personnes déplacées. Même si un tel organisme directeur ne mettait pas en œuvre tous les programmes humanitaires liés aux personnes déplacées, il serait tenu responsable de l'exécution des programmes pertinents.

Toutefois, la communauté internationale a choisi une approche différente. On a demandé aux organismes des Nations Unies de réagir à la situation par le truchement d'un processus de collaboration appelé l'approche concertée. La Division Interinstitutions des Déplacements Internes<sup>1</sup>, qui relève du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), a été établie en juillet 2004, en partie pour s'assurer que l'approche concertée fonctionne. En raison de l'expérience qu'elle acquiert progressivement de la situation réelle sur le terrain, la Division est bien placée pour évaluer quand l'approche concertée est efficace et quand elle ne l'est pas.

## La division du travail

L'important, c'est de définir clairement les responsabilités de chaque partie. Notre expérience a démontré que certains problèmes reviennent constamment en ce qui concerne les personnes déplacées : l'hébergement d'urgence, la gestion des camps, le retour à domicile, la reprise des moyens de subsistance et, surtout, l'obtention d'une protection adéquate durant toutes ces étapes. Il est très difficile de protéger et d'aider les personnes déplacées lorsqu'on ne sait pas lequel des organismes des Nations Unies assume la responsabilité à cet égard.

Le flou qui entoure le partage des tâches entre les organismes des Nations Unies a en divers cas accentué les

souffrances des personnes déplacées. Par exemple, les Nations Unies ont tardé à réagir à la crise au Darfour en partie parce qu'elles ont mis du temps à déterminer quel organisme serait chargé d'assurer la protection des personnes déplacées et de les loger. Et il ne s'agit pas simplement d'intervenir en cas d'urgence. L'absence d'attribution claire des responsabilités a aussi retardé les opérations humanitaires dans des situations d'urgence prolongées, comme celles qui se sont produites en République démocratique du Congo, au Libéria et en Ouganda.

Jusqu'à maintenant, le coordonnateur des secours d'urgence<sup>2</sup> et ses homologues sur le terrain, les coordonnateurs humanitaires, ont eu la responsabilité globale de mettre en place une approche concertée aux problèmes vécus par les personnes déplacées. Toutefois, les organismes traitent les besoins de ces personnes individuellement, ce qui a entraîné des incohérences, des rivalités entre organismes et l'absence de normes prévisibles, ainsi qu'un manque de suivi et de responsabilisation à cet égard. Dans certaines occasions, des engagements à court terme ont été pris et annulés par la suite. Les coordonnateurs humanitaires ont cerné des problèmes sur le terrain et les ont portés à l'attention du personnel de l'administration centrale des organismes des Nations Unies. Les mesures prises demeuraient cependant ponctuelles et, trop souvent, dépendaient de l'enthousiasme et du dynamisme des personnes.

L'Assemblée générale s'est penchée sur ces enjeux. En 2004, dans la résolution 58/177<sup>3</sup>, elle a réaffirmé l'engagement de la communauté internationale à l'égard d'une « collaboration effective, responsable et prévisible » et insisté sur la « nécessité de renforcer encore les arrangements interinstitutions et les capacités des organismes des Nations Unies et des autres acteurs concernés à faire face aux immenses problèmes humanitaires que pose le déplacement interne ». Par la suite, au début de 2005, le Secrétaire général Kofi Annan a demandé que des mesures supplémentaires soient prises pour améliorer les interventions à



l'égard des personnes déplacées. Dans le rapport qu'il a rédigé, intitulé *Dans une liberté plus grande*<sup>4</sup>, il annonce son intention de « renforcer davantage encore l'action menée au niveau interinstitutionnel pour répondre au besoin des déplacés, sous la direction générale du coordonnateur des secours d'urgence, et au niveau national grâce au réseau de coordonnateurs humanitaires ».

Dans le but de nous attaquer à ces problèmes, nous nous sommes concentrés sur l'intervention interorganisationnelle dans huit pays dans lesquels les déplacements internes sont un problème aigu. Ces pays sont le Soudan, la République démocratique du Congo, l'Ouganda, le Libéria, la Somalie, le Burundi, la Colombie et le Népal. En dernier ressort, toutefois, on reconnaît qu'il faudra une réforme institutionnelle pour réaliser les objectifs fixés par l'Assemblée générale et le Secrétaire général et pour assurer une meilleure cohérence et efficacité des mesures.

## Sur la voie d'une responsabilisation accrue

En juillet 2005, le Comité permanent interorganisations<sup>5</sup>, une tribune qui réunit un vaste éventail de partenaires humanitaires qui relèvent des Nations Unies ou d'autres organisations, a convenu, d'attribuer à certains organismes la responsabilité de résoudre les problèmes des personnes déplacées, afin d'accroître la responsabilisation sur le terrain. Ces propositions sont passées au peigne fin dans le cadre de la réforme générale du système humanitaire, lancée en 2005. Les premières conclusions devraient être connues d'ici la fin de l'année.

Dans chaque pays, les organismes désignés devront rendre compte aux

coordonneurs humanitaires, voire au coordonnateur des secours d'urgence, s'ils ne réussissent pas à réagir à une crise particulière de manière efficace et rapide, conformément aux normes convenues. Cela ne signifie pas nécessairement qu'un organisme chargé d'un dossier en particulier devra faire seul tout le travail. Une des tâches confiées aux organismes pourrait être, par exemple, de s'assurer que les autorités nationales s'acquittent de leurs responsabilités qui sont de protéger et d'aider les personnes déplacées et, lorsque les capacités nationales sont insuffisantes, de déterminer les organismes qui peuvent leur venir en aide. Toutefois, l'organisme sera tenu responsable de l'exécution des travaux nécessaires, même s'ils sont réalisés par d'autres. L'objectif est d'inverser la tendance actuelle, c'est-à-dire de voir les coordonnateurs humanitaires et le coordonnateur des secours d'urgence tenter de convaincre les organismes d'effectuer des tâches précises. Les résultats seront plus convaincants si les organismes se sentent forcés de prendre l'initiative pour s'attaquer aux problèmes et proposer des solutions sur la façon dont les autorités nationales, les donateurs et d'autres parties pourraient le mieux s'acquitter des tâches nécessaires.

Par exemple, un organisme chargé de la gestion des camps serait appelé à s'occuper des évaluations, de la planification, de l'établissement des normes, du suivi et de la défense des droits concernant cette activité. Les coordonnateurs humanitaires, sous la direction du coordonnateur des secours d'urgence, pourraient par la suite exercer leur fonction véritable, c'est-à-dire de superviser le fonctionnement efficace de l'action concer-

tée au niveau stratégique, pour venir en aide aux personnes déplacées.

Ces dispositions devraient manifestement permettre une certaine souplesse. Le cas échéant, le coordonnateur humanitaire pourrait aviser le coordonnateur des secours d'urgence, dans certaines circonstances exceptionnelles, qu'il faudrait demander à un organisme ou à un partenaire doté de compétences particulières en la matière d'assumer la responsabilité d'un domaine précis. Il faut garder à l'esprit que chaque partie doit connaître les responsabilités de l'autre et que, ultérieurement, l'organisation désignée doit être tenue responsable d'exécuter les tâches qui lui sont attribuées.

Ces dispositions accroîtront la possibilité d'intervenir rapidement et efficacement. En outre, elles permettront de réduire le risque que la Division Interinstitution des Déplacements Internes ne devienne une structure parallèle qui exécute le travail que les organismes opérationnels devraient faire. Récemment, la Division a ouvert la voie en dressant des plans pour protéger les personnes déplacées dans divers pays. À long terme, ce sont les organismes opérationnels sur le terrain qui devront accomplir ce travail. Les plans produits à l'échelon local sont plus susceptibles d'inciter les partenaires opérationnels à s'engager et, par conséquent, ils seront souvent plus efficaces. De plus, si le pays disposait d'un système d'élaboration des plans, les coordonnateurs humanitaires seraient davantage maîtres de la situation et pourraient s'assurer que les programmes visant les personnes déplacées s'inscrivent dans les Plans d'action humanitaire communs convenus.

## Conclusion

Les réformes internes des Nations Unies ne sont jamais simples. La pression exercée pour maintenir le statu quo est considérable dans toute grande organisation. Il faudra du temps pour que ces changements se concrétisent. La Division Interinstitution des Déplacements Internes croit que son expertise sera encore nécessaire pendant la période de transition, jusqu'à ce qu'un plus grand nombre de personnes du système des Nations Unies comprennent mieux les enjeux des déplacements internes. Mais des changements s'imposent. Il est difficile de nier le fait que les personnes déplacées ont besoin d'une meilleure protection et que les dispositions actuelles sont insatisfaisantes. Si l'on établit clairement les responsabilités de chaque partie, il sera possible d'améliorer considérablement la situation d'un groupe de personnes ayant besoin de toute l'aide qu'il peut obtenir.

*Dennis McNamara (ancien chargé de recherche au Centre d'études sur les réfugiés) est conseiller spécial du coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies et directeur de la Division Interinstitution des Déplacements Internes. Ancien Haut Commissaire adjoint des Nations Unies pour les réfugiés, il a eu un grand nombre d'affectations opérationnelles, y compris au Timor-Oriental/Timor-Leste et au Cambodge. Courrier électronique : mcnamara@un.org*

1. OCHA's Inter-Agency Internal Displacement Division (IDD)

2. Depuis juin 2003, le poste est occupé par le Norvégien Jan Egeland, dont l'article paraît aux pages ??

3. <http://ochaonline.un.org/webpage.asp?Page=1736>

4. [www.un.org/french/largerfreedom](http://www.un.org/french/largerfreedom)

5. IASC - UN's Inter-Agency Standing Committee ([www.humanitarianinfo.org/iasc](http://www.humanitarianinfo.org/iasc))



Côte d'Ivoire

# Le rôle des Principes directeurs relatifs aux personnes déplacées de l'intérieur

par Walter Kälin

*Les Principes directeurs fournissent un cadre important pour la protection. Toutefois, pour accroître leur efficacité sur le terrain, les gouvernements doivent maintenant prendre des mesures pour les intégrer à leur législation nationale.*

Ce qui est désormais qualifié de lacune sur le plan de la protection est un des principaux problèmes vécus par des millions de personnes déplacées dans le monde. Une étude récente a constaté que la conception du déplacement interne mise en avant par les Nations Unies « demeure en grande partie ponctuelle et motivée davantage par la personnalité et les convictions des personnes sur le terrain que par un programme d'action institutionnalisé à l'échelle des Nations Unies » et qu'elle souffre « d'un manque de soutien politique et financier de la part de l'administration centrale des Nations Unies et des États membres »<sup>1</sup> (traduction). En outre, de nombreux pays qui comptent des personnes déplacées ne veulent pas protéger les droits de ces personnes ou n'ont pas les moyens nécessaires pour y parvenir.

Les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* fondent leur autorité sur le fait qu'ils dérivent du droit international de la personne et le droit international humanitaire, ainsi que le droit international des réfugiés lorsqu'il peut s'appliquer par analogie. Néanmoins, les Principes directeurs dépassent la simple compilation et réaffirmation des garanties en matière de droits de la personne et de droit humanitaire qui s'appliquent aux situations de déplacement interne. Ils constituent un cadre complet pour déterminer les besoins de protection et pour planifier, mettre en œuvre et surveiller les activités de protection. Pour renforcer ces fonctions, il faut maintenant incorporer les Principes directeurs aux lois et aux politiques nationales.

## Une définition élargie de la protection

Une raison pour laquelle les organisations internationales, tout comme les gouvernements nationaux, ne protègent pas suffisamment les personnes déplacées réside peut-être dans leur compréhension insuffisante de ce qu'est la

protection. Les gouvernements refusent parfois la protection aux personnes déplacées en restreignant la définition aux victimes de groupes rebelles, excluant ainsi, par exemple, les personnes qui fuient les forces armées de l'État. Les organisations internationales peuvent restreindre leur intervention et sauver uniquement des vies dans des situations d'urgence.

Les Principes directeurs aident à dépasser ces limites. Leur définition de « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » comprend toutes les personnes qui ont quitté **involontairement** leur foyer et leur lieu de résidence habituelle, peu importe les circonstances, et n'ont pas franchi une frontière internationale. De plus, ils stipulent l'ensemble des droits pouvant s'appliquer pour protéger la population contre les déplacements forcés, pendant le déplacement et dans le contexte du retour ou de la réinstallation lorsque des solutions durables sont désormais possibles. Ce faisant, ils tiennent compte du fait que les personnes déplacées demeurent citoyennes du pays dans lequel elles se trouvent et qu'elles ne perdent pas les droits accordés à l'ensemble de la population parce qu'elles sont déplacées.

L'approche conceptuelle des Principes directeurs favorise ainsi une définition élargie de la protection qui couvre « toutes les activités visant à faire pleinement respecter les droits des individus, conformément à la lettre et à l'esprit du système juridique (p. ex., les droits de la personne, le droit international humanitaire et le droit des réfugiés) » (traduction)<sup>2</sup>. Ces activités doivent permettre de mettre un terme aux violations, les prévenir et faire en sorte qu'elles ne se reproduisent pas, et prévoir pour les victimes de ces violations des recours efficaces comme la réparation, la réinsertion ou l'indemnisation<sup>3</sup>. Dans l'optique des droits, il importe d'insister sur le fait que la protection ne se limite pas à la survie et à l'intégrité physique des personnes déplacées, mais qu'elle doit englober toutes les garanties prévues

par les droits de la personne et le droit humanitaire, y compris la protection de la propriété, l'accès aux documents d'identité et la participation aux élections (et ce, même avant le retour au lieu de résidence habituelle).

Tous les droits inscrits dans les Principes directeurs sont d'égal importance car la survie sans dignité est intolérable, pas plus que ne l'est la dignité sans survie. Toutefois, dans les faits, les droits ne sont pas tous d'égal importance dans chaque situation de déplacement. Chaque contexte détermine les besoins de protection des personnes déplacées. Il est également clair que les organisations dont le mandat est défini et restreint ne peuvent aborder tous les besoins de protection parallèlement. Dans le même ordre d'idées, le ministère ou le service chargé du dossier des personnes déplacées dans un pays particulier n'a peut-être pas le pouvoir ou la capacité de s'attaquer aux problèmes vécus par les personnes déplacées. Toutefois, les Principes directeurs permettent d'analyser et de déterminer systématiquement les principaux besoins de protection (en examinant la portée des problèmes des déplacés de l'intérieur par rapport au droits énoncés dans chaque principe) et de déterminer plus facilement les mesures qui s'imposent. On peut ainsi déterminer les rôles et responsabilités respectifs des gouvernements, des Nations Unies et de la société civile. De cette manière, des politiques et des plans d'action généraux peuvent être élaborés pour traiter tous les besoins de protection des personnes déplacées qui s'appliquent dans une situation donnée, sans négliger la protection des droits qui ne sont pas à l'avant-plan de l'action humanitaire.

## Incorporer les Principes directeurs au droit national

Les Principes directeurs reprennent, avec plus de précisions, un grand nombre des dispositions juridiques existantes qui répondent aux besoins précis des personnes déplacées. L'expérience nous apprend que le lien entre les Principes et les lois existantes est pris en compte et reconnu par de nombreux gouvernements qui, en même temps, préfèrent discuter leur application sans devoir envisager la question des obligations juridiques. Pour cette raison et d'autres<sup>4</sup>, on peut se demander, du moins pour l'instant,



si la transformation des Principes directeurs en Convention des Nations Unies ayant force exécutoire serait faisable et même souhaitable.

Toutefois, cela ne signifie pas que des mesures pour renforcer le rôle des Principes directeurs ne doivent pas être prises. Plusieurs pays, dont l'Angola, le Burundi, la Colombie, l'Ouganda, le Pérou, les Philippines et le Sri Lanka, font explicitement référence aux Principes dans leurs lois et leurs politiques nationales relatives aux personnes déplacées. Voilà certes une évolution encourageante, mais les lois et les documents d'orientation qui en découlent n'ont pas toujours tiré au clair comment il faut appliquer les principes généraux du droit international, qui sont exprimés de façon plutôt abstraite dans les Principes directeurs. Par conséquent, je compte rédiger, en consultation avec les intervenants pertinents, un guide qui fournira aux législateurs et aux décideurs des conseils détaillés sur le contenu, les dispositions institutionnelles et les procédures nécessaires pour rendre les Principes opérationnels à l'échelon national.

J'accueille favorablement le rapport du Secrétaire général des Nations Unies, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous<sup>5</sup>. Il affirme qu'il est dans le plus grand intérêt de chaque pays d'aborder efficacement toutes les situations de déplacement interne. Les États membres doivent accepter les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays comme norme internationale de base pour assurer la protection de ces personnes. Ils doivent aussi s'engager à promouvoir l'adoption de ces principes dans leurs lois. Nous espérons que les chefs d'État et de gouvernement qui se réuniront à l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2005 entendront cet appel. Les Principes directeurs pourraient ainsi permettre de défendre et de renforcer les droits humains des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

*Walter Kälin est le Représentant spécial du Secrétaire général pour les personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire, codirecteur du Projet*

*Brookings-Berne sur le déplacement interne et professeur de droit constitutionnel et international à l'Université de Berne (Suisse). Courrier électronique: [walter.kaelin@oefre.unibe.ch](mailto:walter.kaelin@oefre.unibe.ch)*

1. Simon Bagshaw et Diane Paul, *Protect or Neglect: Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*. Projet Brookings-SAIS sur le déplacement interne et Division inter-agences des déplacements internes du BCAF, novembre 2004, [www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection\\_survey.htm](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm).
2. Comité permanent interorganisations, *Mise en œuvre de l'action concertée face aux situations de déplacement interne - Directive pour les coordinateurs humanitaires et/ou résidents et les équipes de pays des Nations Unies*, septembre 2004, [www.idpproject.org/IDP\\_documents/IDPPolicyPackage\\_French.pdf](http://www.idpproject.org/IDP_documents/IDPPolicyPackage_French.pdf)
3. Walter Kälin, Rapport du représentant du Secrétaire général pour les droits humains des personnes déplacées, présenté dans le cadre de la résolution de la Commission des droits de l'homme 2004/55, E/CN4/2005/84, 31 décembre 2004, paragraphe 43 (en anglais).
4. Walter Kälin, How hard is soft law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework, *Recent Commentaries about the Nature and Application of the Guiding Principles on Internal Displacement*, Brookings-CUNY Project on Internal Displacement, avril 2002.
5. [www.un.org/french/largerfreedom](http://www.un.org/french/largerfreedom)

## L'élargissement du rôle du Haut Commissariat pour les Réfugiés aux personnes déplacées de l'intérieur de leur propre pays

par Roberta Cohen

*Le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) est à un tournant, 54 ans après sa fondation. Fondé à l'origine pour protéger les réfugiés, il se prépare maintenant à assumer un rôle prépondérant dans la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.*

Le 12 septembre dernier, le coordonnateur des secours d'urgence, les dirigeants des principaux organismes de secours d'urgence et de développement, les groupes de coordination d'ONG et le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – qui composent ensemble le Comité permanent interorganisations des Nations Unies<sup>1</sup> – ont confié au HCR la principale responsabilité de protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. La coordination et la gestion des camps de personnes déplacées et des refuges d'urgence fera désormais partie des responsabilités du HCR.

Le nouveau Haut Commissaire pour les Réfugiés, António Guterres, est enclin à répondre aux besoins des personnes déplacées de l'intérieur.<sup>2</sup> Parallèlement la communauté internationale s'est tournée vers le HCR, consciente que l'action concertée, dans sa forme actuelle, n'a pas réussi à répondre

efficacement aux besoins de protection de ces personnes. Presque toutes les évaluations menées par les Nations Unies ou des groupes indépendants ont conclu que la protection est la plus grande lacune dans l'intervention des institutions internationales.<sup>3</sup> Après avoir visité le Darfour à la fin de 2004, la Secrétaire d'État au Développement International du Royaume-Uni, Hilary Benn, a vertement critiqué l'ONU de ne pas avoir suffisamment protégé les personnes déplacées et a réclamé de nouveaux mécanismes pour y parvenir.

Compte tenu de la longue expérience du HCR auprès des populations déracinées et de son mandat général, qui englobe à la fois protection et assistance, le choix de cette organisation pour diriger les initiatives de protection semble logique. Il intervient auprès des personnes déplacées depuis les années 1970 et il a joué un rôle particulièrement important au cours des années 1990 dans le domaine de la protection,

que ce soit dans les Balkans, le Caucase du Sud, en Colombie ou au Sri Lanka. Walter Kälin, Représentant spécial du Secrétaire général pour les personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire, s'est prononcé en faveur de l'élargissement des compétences du HCR. Dans le numéro 23 de la revue *Migrations forcées*, il affirme que « le HCR est l'organisation ayant le plus d'expérience et la plus grande capacité à protéger et à assister les personnes déplacées dans un conflit armé se trouvant dans des camps, ou encore à organiser le retour de ces personnes... Il est même difficile de comprendre que l'on n'exige pas du HCR qu'il prenne cette responsabilité dans de telles situations » (traduction)<sup>4</sup>.

### Domaines d'action

Pour assumer efficacement la protection des personnes déplacées, le HCR devra définir la portée de ses activités. Plus de 40 pays sont concernés par le problème des personnes déplacées de l'intérieur. Lorsque viendra le moment de décider où intervenir et comment, une chose est certaine : le HCR devra accroître sa présence en Afrique. À l'heure actuelle, le HCR ne rejoint que 1,1 million des 12 à 13 millions de personnes déplacées que compte



des Nations Unies et les gouvernements des pays donateurs à intervenir, accompagner les personnes de retour et les aider dans les enjeux liés à la réintégration et à la propriété. Pour accomplir ces tâches, il faudra porter une attention beaucoup plus grande à la sécurité du personnel, puisque le travail dans le pays d'origine est plus dangereux pour le personnel international que le travail dans les pays d'accueil.

En accordant la protection aux personnes déplacées, le HCR devra s'assurer que ses activités ne nuisent aucunement à la protection qu'il accorde aux réfugiés. Le HCR a réaffirmé que la protection des personnes déplacées ne peut pas se faire aux dépens de son engagement fondamental envers le droit d'asile, ce qui signifie qu'il devra être prudent lorsque des conflits d'intérêts surgissent entre la protection des populations dans leur propre pays et la défense de leur droit à chercher refuge à l'étranger. En effet, les gouvernements réticents à accepter des réfugiés ont parfois invoqué l'existence d'activités de protection des personnes déplacées dans leur propre pays comme prétexte pour refuser l'asile. Mais il faut également reconnaître que les gouvernements qui tiennent à restreindre l'entrée de réfugiés trouveront toujours des raisons pour fermer leurs portes. Ceux qui s'opposent à la majorité des activités d'intervention du HCR auprès des personnes déplacées confondent souvent l'absence d'hospitalité dans le monde à l'égard des réfugiés et l'attention accrue portée au PDI. Mais les causes de l'absence d'hospitalité à l'égard des réfugiés sont nombreuses et celle-ci ne doit pas constituer une entrave aux mesures visant à assurer la protection des personnes, beaucoup plus nombreuses, qui demeurent déracinées dans leur pays d'origine. De fait, les pays d'accueil pourraient être plus enclins à maintenir leur politique à l'égard du droit d'asile si l'on agit pour soulager les souffrances des personnes déplacées. Les réfugiés et les personnes déplacées relèvent de régimes juridiques distincts, mais sur le plan des activités, la distinction entre les deux groupes a peu de sens. Comme l'ancien Haut Commissaire adjoint Kamel Morjane l'a dit : « Il est souvent ni moral ni pratique de distinguer des êtres humains selon qu'ils aient franchi ou non une frontière. »<sup>7</sup> (traduction)

Pour jouer son nouveau rôle en matière de protection, le HCR devra apprendre à manœuvrer dans le lourd système collaboratif des Nations Unies. Dans les Balkans au cours des années 1990, le Haut Commissariat était l'"organisme directeur" chargé des réfugiés, des personnes déplacées et des autres populations civiles touchées par le conflit. Mais dans le cadre du système actuel, les coordonnateurs humanitaires et résidents dirigent l'action concertée sur le terrain. Par conséquent, le HCR doit leur rendre des comptes. Il ne fait d'ailleurs aucun doute qu'il constatera,

Bunia ville  
d'Ituri,  
République  
Démocratique  
du Congo

l'Afrique. La protection étant un thème transversal, le HCR devra aussi s'assurer de l'intégrer aux secteurs qui relèvent d'autres organismes, notamment l'alimentation, la santé et le rétablissement. Il devra porter une attention particulière au retour de personnes déplacées. Pendant et après le retour chez elles, les personnes déplacées peuvent avoir besoin de protection. Bon nombre d'entre elles trouvent leur maison occupée par d'autres personnes ou peuvent faire l'objet d'attaques, attisées par des animosités ethniques ou politiques. Le rôle accru du HCR dans le suivi et l'accompagnement des réfugiés de retour pourrait aider à renforcer leur sécurité et aussi à surmonter les tensions qui surgissent lorsque les réfugiés de retour reçoivent des semences, des outils et une aide à la réinstallation par le Haut Commissariat, mais non les personnes déplacées. De plus, celui-ci pourrait faire prendre conscience que les réfugiés de retour peuvent facilement devenir des personnes déplacées dans leur propre pays, comme cela s'est produit en Afghanistan et en Sierra Leone, lorsqu'ils ne sont pas suffisamment appuyés pour réintégrer leur domicile en toute sécurité et efficacité.

Le HCR pourrait aider à accroître la protection dans les camps, notamment en diminuant les viols, les enlèvements d'enfants et les agressions dans des camps surpeuplés. Dans le nord de l'Ouganda, où les camps sont mal administrés et le HCR n'est pas présent, le recrutement d'enfants est répandu et le taux d'incidence du VIH/sida chez les personnes déplacées est six fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population<sup>5</sup>. Au Darfour, où les camps ont également été gravement négligés, des viols sont couramment signalés. Les personnes déplacées qui n'habitent pas dans des camps, comme en Colombie, devraient également pouvoir compter sur l'expertise du HCR en matière de protection. En outre, le HCR pourrait aider beaucoup en fournis-

sant des abris d'urgence. Le logement constitue un élément de base de la protection des réfugiés, toutefois, dans le cas des personnes déplacées, « il est un des aspects le moins abordé et plus négligé de l'aide humanitaire » (traduction).<sup>6</sup> Beaucoup d'entre elles vivent pendant des années dans des wagons de chemin de fer, des conteneurs, des bâtiments abandonnés, des chambres d'hôpital vides, des foyers collectifs et des bidonvilles.

Le Haut Commissariat devra élargir sa conception de la protection. Lorsque le HCR fournit une protection à des réfugiés, il défend essentiellement leur droit à l'asile et au non-refoulement. Mais lorsqu'il s'agit de personnes déplacées, ces dernières sont dans leur propre pays et en droit de jouir des mêmes droits que les autres citoyens. Les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* ont une autorité morale considérable, mais il n'y a pas de document juridique internationalement accepté comme la Convention relative au statut des réfugiés sur lequel les activités destinées aux personnes déplacées peuvent s'appuyer. Dans le cas des personnes déplacées, la protection signifie défendre leur sécurité physique et respecter tous leurs droits humains, qui englobent la protection contre les déplacements forcés, pendant le déplacement et lors du retour et de la réinstallation. Les moyens pour y parvenir sont nombreux allant du suivi et de l'écriture de rapports à l'élaboration de plans de protection pour les divers organismes sur le terrain. D'autres tâches peuvent être citées telles que : diriger des groupes de travail sur la protection afin de mettre les plans en application, accroître la présence dans les camps et dans des zones dangereuses, évacuer les personnes à risque, défendre les intérêts des personnes déplacées auprès des représentants du gouvernement, promouvoir la responsabilité et renforcer la capacité du gouvernement, pousser la haute direction

tout comme l'étude commune du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires et de la Brookings Institution, *Protect or Neglect*, que la majorité des coordonnateurs humanitaires et résidents sont peu conscients de leur responsabilité de protéger les personnes déplacées et hésitent « à défendre les droits de ces dernières d'une façon efficace et résolue. »<sup>8</sup> En fait, bon nombre d'entre eux perçoivent la protection et la défense des droits de la personne comme des activités 'politiques' qui risquent de nuire à la prestation de l'aide humanitaire et même de mener à leur expulsion du pays. De plus, les coordonnateurs humanitaires et résidents dans de nombreux pays relèvent des représentants spéciaux du Secrétaire général qui placent aisément les préoccupations politiques au-dessus des objectifs humanitaires et en matière de droits de la personne.

L'établissement de partenariats avec d'autres organismes qui s'occupent de protection, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'ONU, renforcera le rôle du HCR. Le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme (HCDH), par exemple, a récemment mis sur pied un programme de suivi des droits de la personne au Népal qui se concentre sur les droits humains et la protection des civils, y compris les personnes déplacées. On devrait encourager le HCDH à être plus actif dans les activités de protection des PDI sur le terrain dans divers pays.

Il faudrait aussi inciter l'UNICEF à participer davantage aux mesures de protection, compte tenu des souffrances qu'endurent les enfants déplacés. En Ouganda, des dizaines de milliers d'enfants courent le risque chaque nuit d'être enlevés et mutilés, et pourtant il y a peu de personnel international chargé de la protection sur le terrain. Une collaboration plus étroite avec les missions de maintien de la paix des Nations Unies sera également nécessaire étant donné que les Casques bleus sont de plus en plus appelés à assumer un rôle de protection des personnes déplacées. Ils reçoivent pourtant peu de formation en la matière (en Sierra Leone et en République Démocratique du Congo, certains Casques bleus ont été impliqués dans des causes de harcèlement sexuel, de viol et d'exploitation de femmes et d'enfants déplacés).

Enfin, le HCR devra persuader les donateurs de fournir les ressources qui lui permettront de mieux protéger les personnes déplacées. Dans le passé, certains donateurs ont résisté. En 2002, par exemple, les États-Unis ont retiré leur appui à un programme du HCR visant à protéger les personnes déplacées en Angola sous le prétexte que l'organisme ne devait pas consacrer ses ressources restreintes aux personnes déplacées.

Après avoir nié la réalité pendant de nombreuses années, le système des Nations Unies a enfin reconnu le besoin de promouvoir une réaction institution-

nelle plus efficace pour la protection des personnes déplacées. Confier la tâche au HCR devra permettre au Haut Commissariat d'assurer la prévisibilité et la transparence dans un domaine où la réponse internationale pour les personnes déplacées est souvent décrite comme une des plus inefficaces.

*Roberta Cohen est codirectrice du Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne. Courrier électronique : rcohen@brookings.edu*

1. IASC – UN's Inter-Agency Standing Committee ([www.humanitarianinfo.org/iasc](http://www.humanitarianinfo.org/iasc))
2. Conférence de presse du Haut Commissaire pour les réfugiés, Service de l'information des Nations Unies, Genève, 21 juillet 2005.
3. Commission des droits de l'homme des Nations Unies, Rapport du représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées, Francis M. Deng, UN Doc. E/CN.4/2004/77, 4 mars 2004, paragraphes 24-33 (en anglais).
4. [www.migrationforcee.org/pdf/Revue%2023/01.pdf](http://www.migrationforcee.org/pdf/Revue%2023/01.pdf)
5. HIV Prevalence among IDPs Stands at 35 Percent, *The Monitor*, Africa News, 30 juin 2005.
6. Erin Mooney, The Concept of Internal Displacement and the Case for IDPs as a Category of Concern, *Refugee Survey Quarterly*, Genève, septembre 2005 (à paraître).
7. Kamel Morjane, *ICVA Talk Back*, mars 2005, [www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=doc00001356](http://www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=doc00001356)
8. Simon Bagshaw et Diane Paul, *Protect or Neglect: Towards a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, Projet Brookings-SAIS sur le déplacement interne et BCAH, novembre 2004, p. 4. [www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection\\_survey.htm](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm)

## Responsabilité étatique et déplacements internes : cadre d'intervention

par Erin Mooney

*Les autorités nationales ont la responsabilité fondamentale de protéger et d'aider leurs populations déplacées.*

*Mais qu'entend-on réellement par responsabilité ?*

Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays établissent les droits des personnes déplacées de l'intérieur (PDI) et les obligations des autorités nationales à leur égard. Les actions que les gouvernements peuvent entreprendre pour assurer le respect des droits des PDI et faire en sorte que les responsabilités soient assumées sont cependant restées dans le flou. Un cadre normatif sur la responsabilité des États, comprenant douze éléments clés a été élaboré afin de clarifier la situation:

### 1. Prévention

Les gouvernements ont le devoir de prévenir les situations qui risqueraient de forcer des membres de leur population à quitter leur foyer, et, plus particulièrement, de protéger leurs

citoyens de déplacements arbitraires. Assurer un climat de respect des droits de la personne est essentiel. En outre, il importe d'établir des mécanismes d'alerte et d'intervention rapides afin de protéger les populations menacées, que ce soit par un conflit, des abus ou des catastrophes naturelles. Quand les déplacements de populations sont inévitables, les autorités nationales ont le devoir de réduire au minimum les effets néfastes, de veiller à la sécurité et au bien-être des personnes affectées, et de prendre les mesures qui s'imposent pour que les déplacements ne persistent pas dans la durée. Les gouvernements sont également dans l'obligation spécifique d'empêcher le déplacement forcé de groupes autochtones, de minorités, d'agriculteurs, d'éleveurs de bétail et d'autres groupes en lien de dépendance ou d'attachement particuliers à leur terre.

### 2. Sensibilisation nationale au problème

Lorsque des déplacements internes ont lieu, la reconnaissance par le gouvernement du problème posé et de la responsabilité étatique dans la résolution de celui-ci constitue la base d'une réponse nationale effective. Il est arrivé à plusieurs reprises qu'un gouvernement qualifié de « migrants » les personnes déplacées sur son territoire, probablement afin d'occulter la nature involontaire de leurs déplacements et se dérober de ses responsabilités. Il est donc important que le problème des déplacements internes soit abordé publiquement. En admettant le problème et en se référant aux Principes directeurs, le gouvernement concerné reconnaît par le fait même les besoins particuliers des personnes déplacées ainsi que son obligation de protéger leurs droits. Ceci constitue également le moyen de sensibiliser l'opinion publique au problème, d'établir un consensus national et d'encourager la solidarité envers les personnes déplacées.



Anastasiya Gritskova / I/O/N/ACT International

### PDI en Colombie 3. Collecte de données

L'élaboration de politiques et de programmes répondant aux besoins des personnes déplacées et veillant à la protection de leurs droits est largement dépendante de l'accès à des renseignements crédibles quand au nombre de personnes touchées, au lieu où elles se trouvent et à leur situation. Les données doivent être ventilées selon l'âge, le sexe et d'autres indicateurs clés, de sorte que les besoins spécifiques de groupes particuliers de personnes déplacées soient également pris en compte. Une attention particulière doit être accordée aux différentes causes des déplacements. En outre, il apparaît nécessaire de collecter des informations non seulement sur les personnes déplacées en situation d'urgence, mais aussi sur celles dont le déplacement forcé se prolonge indéfiniment. Il importe cependant de noter que les processus de collecte et d'enregistrement de données ne doivent en aucune manière mettre en jeu la sécurité des personnes déplacées ou affecter leur droit juridique d'obtenir la protection et l'aide de leur gouvernement.

### 4. Formation

Il est essentiel qu'une formation sur les Principes directeurs soit donnée aux représentants du gouvernement – y compris aux administrateurs de camps, militaires et policiers –, de sorte qu'ils soient conscients de leur obligation de fournir protection et assistance aux personnes déplacées. Ce type de formation peut notamment contribuer au renforcement des capacités d'action du gouvernement et à sa responsabilisa-

tion. En outre, les gouvernements doivent se montrer favorables aux initiatives destinées à la société civile et, prioritairement, aux personnes déplacées elles-mêmes, dont la connaissance de leurs droits est légitime. C'est d'ailleurs en réponse à une demande du gouvernement de l'Ouganda que le premier atelier de formation sur les Principes directeurs a été organisé et qu'un ensemble de modules de formation sur les déplacements internes a été élaboré en 1999 par les responsables du Global IDP Project du Conseil Norvégien pour les Réfugiés et par le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme.<sup>1</sup> Depuis, des ateliers similaires ont été organisés dans plus de 20 pays à l'intention de représentants des gouvernements nationaux et locaux, de membres de la société civile, de personnes déplacées et d'employés d'organismes internationaux.

### 5. Cadre juridique national

Le concept de protection étant foncièrement juridique, l'établissement d'un cadre juridique national confirmant les droits des personnes déplacées représente un indicateur privilégié de la responsabilité des États et un vecteur important dans l'exercice de celle-ci. Différentes résolutions de l'ONU incitent les États comptant des populations déplacées à renforcer leur cadre juridique national. De plus en plus de gouvernements font des efforts en ce sens, dont ceux de l'Angola, du Burundi, de la Colombie, de la Géorgie et du Pérou, par l'adoption de nouvelles lois ou la modification d'anciennes afin d'être en conformité avec les Principes directeurs. Par ailleurs, la société civile

peut contribuer à intensifier ces efforts. En Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie, par exemple, des avocats locaux et des ONG ont procédé à une analyse détaillée de la législation nationale et ont ensuite travaillé conjointement avec leur gouvernement pour adapter cette législation aux Principes directeurs.<sup>2</sup> Dans plusieurs autres pays, des initiatives visant à renforcer la législation nationale concernant les déplacements internes sont aussi en cours. Afin de contribuer à ces efforts, l'envoyé spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays est en train de préparer, à l'intention des législateurs nationaux, un manuel qui fournira des renseignements et des conseils juridiques sur les principaux éléments à intégrer à la législation nationale à propos des déplacements internes [voir article de Walter Kälin]. Toutefois, la responsabilité étatique n'implique pas seulement le devoir pour le gouvernement d'établir une nouvelle législation nationale mais aussi de la mettre en œuvre. Le cas de la Colombie illustre très bien ce fait, où une loi nationale extrêmement approfondie sur les personnes déplacées est en préparation depuis 1997, sans avoir dépassé ce stade.

### 6. Politique ou plan d'action à l'échelle nationale

L'adoption d'une politique ou d'un plan d'action à l'échelle nationale est une mesure à distinguer de l'établissement d'une législation nationale, bien que les deux soient complémentaires. Ainsi, la politique ou le plan d'action en question doit préciser les responsabilités des institutions nationales et locales en réponse aux déplacements internes ainsi qu'identifier des mécanismes de coordination. Différentes résolutions de l'ONU encouragent les États comptant des populations déplacées à adopter des plans d'action et des initiatives nationales de protection et d'assistance des personnes déplacées. Le gouvernement de l'Ouganda a ainsi élaboré une politique nationale sur les déplacements internes en s'appuyant sur les Principes directeurs. Au Nigeria, un exercice similaire est en cours. Il fait suite à des assemblées publiques ayant permis à des personnes déplacées et à des membres de communautés locales d'exprimer leurs opinions. Les politiques nationales sur les déplacements internes seront plus efficaces si elles sont développées en consultation avec la société civile et les personnes déplacées. Il est important que politique et plan d'action nationaux, une fois élaborés, soient diffusés largement, principalement auprès des personnes déplacées, dans leur langue et dans un format qu'elles peuvent comprendre aisément.

### 7. Centre de liaison institutionnel à l'échelle nationale

L'établissement d'un centre de liaison est un autre aspect essentiel à l'exercice

de la responsabilité de l'Etat à l'égard des personnes déplacées ainsi qu'à la coordination au sein du gouvernement, de même qu'avec les partenaires locaux et internationaux. Qu'il soit établi au sein d'un organisme nouveau ou préexistant, il apparaît essentiel de donner au centre de liaison institutionnel un mandat de protection, ainsi que d'assistance aux déplacés internes.

Le personnel de ce centre de liaison devrait être formé aux diverses questions relatives au déplacement interne, en particulier les Principes directeurs et être en mesure de jouer un rôle de premier plan dans les efforts nationaux déployés pour vérifier que les droits des personnes déplacées sont respectés et que leurs besoins sont comblés. L'organisme en question devra disposer des pouvoirs politiques et des ressources nécessaires à l'exécution de son mandat.

#### 8. Rôle des organismes nationaux de défense des droits de la personne

Les organismes nationaux de défense des droits de la personne peuvent contribuer à une responsabilisation accrue des États, notamment : en enquêtant sur les témoignages de violations et en s'efforçant de faire en sorte que les autorités réagissent efficacement; en sensibilisant la population aux droits des personnes déplacées et en créant des programmes de formation dans ce domaine; en formulant des conseils sur l'élaboration de lois et de politiques nationales sur les déplacements internes; et en contrôlant l'application de ces lois et de ces politiques. Les gouvernements doivent reconnaître que le problème des déplacements internes concerne les droits de la personne, et soutenir, politiquement et financièrement, les efforts que déploient les organismes nationaux de défense des droits de la personne pour le résoudre. Un nombre grandissant d'organismes de ce type accorde une attention accrue à cette question, ce pour quoi ils nécessitent du soutien. En ce sens, le Forum Asie-Pacifique des institutions natio-

nales de droits de l'homme<sup>3</sup> s'efforce d'évaluer les capacités d'action des membres d'organismes de défense des droits de la personne et de leur venir en aide sur les questions liées aux personnes déplacées.

#### 9. Participation des personnes déplacées aux décisions

La participation des personnes déplacées et la mise à contribution de leurs talents sont décisives pour l'efficacité des interventions. Comme le mentionnent les Principes directeurs, les gouvernements ont le devoir de consulter les personnes déplacées, notamment en ce qui concerne les décisions de réinstallation ou l'élaboration et la distribution de l'aide humanitaire. Des efforts particuliers doivent être déployés pour veiller à la pleine participation des femmes, de manière à réduire, d'une part, leur vulnérabilité à l'exploitation et au chantage sexuels en échange de denrées alimentaires, et, d'autre part, les risques de violence sexuelle que peut accentuer une mauvaise conception des camps. D'autre part, la consultation des personnes déplacées est essentielle à l'obtention d'une solution durable, car elle permet de veiller à ce que leur retour ou leur réinstallation soit volontaire. La formation d'associations de personnes déplacées – dont le Conseil des personnes déplacées établi en Afghanistan en 2003 – devrait être encouragée et soutenue.

#### 10. Soutenir des solutions durables

La responsabilité des États inclut la nécessité de veiller à assurer une solution durable pour les personnes déplacées. Les gouvernements ont l'obligation de mettre en place des conditions permettant aux personnes concernées de retourner volontairement à leur domicile habituel, en toute sécurité et dans la dignité, ou de s'installer ailleurs au pays si elles le désirent. Ces personnes ne peuvent en aucun cas être encouragées ou forcées à retourner ou à se ré-

installer dans des endroits où leur vie, leur sécurité, leur liberté ou leur santé seraient en danger. Dans la mesure du possible, des responsables doivent être désignés pour accompagner les personnes qui rentrent chez elles afin de vérifier que le processus se fasse de manière volontaire et sûre. De plus, les autorités ont la responsabilité d'aider les personnes concernées à récupérer leurs biens et leurs possessions ou, si ce n'est pas possible, à obtenir une compensation ou une autre forme de dédommagement raisonnable. Que ces personnes décident de retourner chez elles ou de se réinstaller ailleurs, les autorités nationales ont également l'obligation de faciliter leur réintégration et de créer des conditions leur permettant de reconstruire leur vie. Pour ce faire, il apparaît nécessaire d'adopter le plus rapidement possible des stratégies visant à la restauration de leurs moyens de subsistance et de leur niveau de vie antérieur afin de leur éviter une dépendance à long terme. Les personnes déplacées doivent également avoir le même accès que le reste de la population aux services publics, y compris la santé et l'éducation, ainsi qu'être en mesure de participer pleinement et équitablement à toutes les affaires publiques, y compris les élections. Les décisions annonçant la « fin des déplacements » ne doivent pas être prises arbitrairement, mais bien en fonction de critères objectifs garantissant le respect des droits des personnes déplacées<sup>4</sup>.

#### 11. Attribution des ressources adéquates

Les responsabilités des États comprennent l'obligation pour les gouvernements d'affecter les ressources nécessaires à la résolution des problèmes de déplacement interne. Les gouvernements qui ne sont pas en mesure de le faire doivent s'adresser à la communauté internationale pour obtenir de l'aide. Toutefois, s'ils disposent de moyens suffisants, il n'est pas raisonnable d'exiger de la communauté internationale qu'elle supporte le gros du fardeau financier. Pendant plusieurs années, une situation de ce type a été à l'origine d'importantes réclamations des pays donateurs à l'encontre de l'Angola, en raison de sa richesse en ressources naturelles. Ainsi, pour obtenir un soutien financier international soutenant les efforts déployés à l'échelle nationale, le gouvernement concerné a intérêt à montrer, par une affectation budgétaire à la mesure de ses moyens, que le règlement du problème des déplacements internes fait partie de ses priorités.

#### 12. Coopération avec des organisations internationales et régionales

Lorsqu'un gouvernement n'est pas en mesure de faire face seul à la situation, il lui incombe d'accorder un accès sécurisé et libre aux organismes d'aide internationale. Le fait d'inviter

*Camp de PDI,  
Angola*



au pays le représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire afin de lui permettre d'engager un dialogue avec les autorités nationales, la société civile et les personnes déplacées représenterait un bon signe de coopération. Quant aux organisations internationales et régionales, elles doivent être prêtes à appuyer les gouvernements qui ont fait preuve de leur disposition à exercer leurs responsabilités nationales en situation de déplacements internes. Ils peuvent notamment fournir de l'aide technique sur des questions telles que l'enregistrement des personnes et l'élaboration de lois ou de politiques nationales; offrir une formation sur les Principes directeurs et d'autres questions relatives aux déplacements internes; aider les personnes déplacées à obtenir des documents de remplacement; établir une surveillance dans les zones où la sécurité des personnes déplacées est à risque; accompagner les personnes en question lors de leur retour et vérifier que le processus est volontaire, tout en s'assurant que les conditions de vie dans le lieu d'origine sont sûres. De manière générale, le but de la communauté internationale et régionale ne doit pas être de remplacer les efforts nationaux, mais bien d'accroître la responsabilisation des États quant à la protection et à l'assistance des personnes déplacées.

### Caractéristiques fondamentales d'une réponse nationale :

Pour revêtir un caractère véritablement national, la réponse gouvernementale doit être inclusive et non discriminatoire. Elle doit englober :

- *Toutes les causes* : Il faut inclure les personnes déracinées par les conflits, les dissensions collectives ou les graves violations des droits de la personne, de même que celles déracinées en raison de catastrophes naturelles, de désastres causés par l'homme, de projets de développement ou d'autres causes.
- *Tous les groupes* : Les autorités nationales ont le devoir de s'occuper des préoccupations particulières liées à la protection et à l'assistance de groupes spécifiques de personnes déplacées, dont les femmes qui sont chefs de famille, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les autochtones et les minorités ethniques.
- *Tous les besoins* : Toute réponse nationale exige une approche intégrée permettant de s'attaquer aux préoccupations concernant aussi bien la protection que l'assistance. Cela s'applique également en cas de catastrophe naturelle car, si l'aide matérielle représente le besoin le plus visible, il n'en demeure pas moins que de graves questions de protection peuvent surgir, comme on l'a constaté à la suite du tsunami de décembre 2004.<sup>5</sup>
- *Toutes les phases* : La respon-

sabilité des États est impliquée dans toutes les phases des déplacements internes. Cela comprend la prévention des déplacements arbitraires, la protection de la sécurité et du bien-être des personnes déplacées ainsi que l'établissement de conditions permettant l'obtention de solutions durables à leurs difficultés, notamment leur retour volontaire et sûr ou leur réinstallation, puis par leur réintégration.

- *Toutes les autorités* : Toute réponse nationale nécessite la contribution collective de tous les secteurs pertinents du gouvernement concerné. Les autorités locales, qui sont les plus susceptibles d'être en contact direct avec les populations déplacées, doivent veiller à ce que les responsabilités des États soient exercées efficacement dans la pratique, et pas seulement sur papier. L'armée et la police ont la responsabilité particulière de veiller à la sécurité physique des personnes déplacées. Quant aux acteurs non étatiques, y compris les groupes d'insurgés, ils ont des obligations en vertu du droit humanitaire international, et ils doivent être tenus responsables de leurs actes<sup>6</sup>.

### Conclusion

Au-delà du cadre normatif présenté dans les Principes directeurs, il est possible d'établir précisément des éléments et des indicateurs permettant de clarifier la responsabilité des États en matière de règlement des problèmes de déplacement interne. Chacun des douze éléments clés peut contribuer à l'amélioration des efforts nationaux et profiter aux personnes déplacées. Collectivement, ils constituent un cadre d'action complet pour l'exercice des responsabilités des États dans les situations de déplacement interne. Le Cadre normatif précisant les responsabilités des États peut aider les gouvernements à s'attaquer au problème des déplacements internes et à respecter leurs obligations, et il peut aussi permettre aux organisations internationales, aux organismes régionaux, aux donateurs, aux organismes nationaux de défense des droits de la personne, à la société civile et aux personnes déplacées elles-mêmes de surveiller et d'évaluer l'efficacité de l'exercice des responsabilités des États.

Si l'on se fie à l'utilisation active qu'en font les gouvernements et d'autres acteurs à l'échelle mondiale, il semble bien que ce cadre normatif réponde réellement à un besoin. Ainsi, ses éléments constituent la base de la formation sur les déplacements internes que fournit l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) aux décideurs gouvernementaux et aux intervenants.<sup>7</sup> En Irak, l'OIM prévoit d'utiliser une traduction arabe du Cadre normatif dans le cadre de son travail de renforcement des capacités auprès du ministère des Déplacements et des Migrations. En Sierra Leone, le Haut-Commissariat des

Nations Unies aux droits de l'homme a intégré ce cadre à sa formation à l'intention des policiers. En Russie et au Sri Lanka, des groupes locaux préparent des versions traduites dans les langues locales, lesquelles comprendront également une évaluation de la réponse nationale en fonction des douze éléments clés. Bien entendu, les gouvernements devront adapter l'application de ce cadre aux conditions particulières de leur pays. Il pourrait également s'avérer utile d'adapter régulièrement le cadre lui-même, comme cela s'est fait dans les Amériques.<sup>8</sup> Par ailleurs, le Commonwealth encourage ses États membres à considérer les éléments clés du cadre en tant que « meilleures pratiques ».<sup>9</sup> Les initiatives nationales et régionales de ce genre, qui visent à encourager et à accroître la responsabilisation des États, sont nécessaires à l'amélioration du sort des millions de personnes déplacées à l'échelle mondiale, qui ont besoin de la protection et de l'assistance de leur gouvernement.

*Erin Mooney est directrice adjointe du Projet sur le déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, exécuté conjointement par la Brookings Institution et l'Université de Berne. Courriel : emooney@brookings.edu*

Le document *Faire face au problème du déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Cadre normatif précisant les responsabilités des États*, par Erin Mooney (Brookings Institution-Université de Berne, Projet sur le déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, 2005), peut être obtenu en français, en anglais et en portugais au [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401\\_nfrframework.htm](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401_nfrframework.htm).

1. Accessibles au [www.idpproject.org](http://www.idpproject.org)
2. Roberta Cohen, Walter Kälin et Erin Mooney (éditeurs), *The Guiding Principles of Internal Displacement and the Laws of the South Caucasus*, American Society of International Law, 2003. Pour commander : [www.brook.edu/fp/projects/idp/books.htm](http://www.brook.edu/fp/projects/idp/books.htm)
3. [www.asiapacificforum.net](http://www.asiapacificforum.net)
4. FMR, n° 17 : [www.fmreview.org/mags1.htm](http://www.fmreview.org/mags1.htm)
5. *Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster : A Working Visit to Asia by the Representative of the United Nations Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons*, Walter Kälin, 27 February – 5 March 2005, [http://www.brookings.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/20050227\\_tsunami.pdf](http://www.brookings.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/20050227_tsunami.pdf);
- Numéro spécial de FMR consacré au tsunami [www.fmreview.org/tsunami.htm](http://www.fmreview.org/tsunami.htm)
6. Voir article de Greta Zeender, pp.??
7. *Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners : Course Manual*, Genève, Organisation internationale pour les migrations, 2004.
8. *A Framework for Action on Internal Displacement in the Americas*, annexe du rapport du Séminaire régional sur le déplacement interne en Amérique, Mexico, 18 au 20 février 2004, [www.brookings.edu/idp/conferences/MexReport.pdf](http://www.brookings.edu/idp/conferences/MexReport.pdf); Erin Mooney, « Promoting national responsibility for internal displacement in the Americas », FMR n° 20, [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR20/FMR20brookings.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR20/FMR20brookings.pdf)
9. Secrétariat du Commonwealth, Unité des droits de l'homme, *Report of the Expert Group Meeting on Internal Displacement in the Commonwealth : Common Themes and Best Practices Guidelines*, 19-21 May 2003 (juin 2004).

# Comment assurer un meilleur fonctionnement du système d'action concertée

*De nombreuses suggestions ont été présentées pour améliorer, voire même abandonner, le système actuel de réponse de la communauté internationale aux crises provoquées par les déplacements internes. L'action concertée est loin d'être idéale, mais demeure néanmoins la façon la plus viable pour faire face de manière systématique aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.*

**A** lors que le nombre de réfugiés qui franchissent les frontières internationales diminue de façon constante, le nombre de personnes déplacées dans leur propre pays à la suite d'un conflit armé reste depuis quelques années à environ 25 millions de personnes. Quelque 50 pays sont touchés par des déplacements internes provoqués par un conflit armé. La majorité des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) ne reçoivent ni aide humanitaire suffisante de la part de leur gouvernement ni protection contre la violence et les violations des droits de la personne. Les responsables du Global IDP Project du Conseil Norvégien pour les Réfugiés estiment que trois PDI sur quatre ne peuvent compter sur les autorités nationales pour obtenir une aide suffisante. Dans 14 pays, comptant plus de 12 millions de personnes déplacées, les gouvernements réagissent de manière hostile ou, au mieux, avec indifférence aux besoins de protection de ces personnes. Pire encore, dans au moins 13 pays, les gouvernements qui, aux termes du droit international, devraient protéger leurs propres citoyens sont eux-mêmes à l'origine des déplacements forcés et des attaques contre les PDI, soit directement, soit par l'intermédiaire de milices.

Qu'ils soient délibérément visés par des belligérants ou pris au hasard dans les combats, la majorité des personnes contraintes de fuir dans des circonstances extrêmement difficiles voient leur sécurité personnelle menacée. La situation de fuite est souvent ponctuée d'actes de violence et des pires violations des droits de la personne comme l'exécution arbitraire, la torture, l'enlèvement et le viol. Les femmes et les enfants ont particulièrement besoin d'être protégés, car ils sont vulnérables aux abus, dont la violence sexuelle, l'enlèvement et le recrutement forcé. La violence sexuelle est considérée comme un phénomène répandu, affectant au moins le quart des situations de déplacement interne.

Les personnes déplacées courent plus de risques de souffrir de malnutrition et de maladie que les résidents locaux ou d'autres personnes touchées par la guerre. Ayant été contraintes de quitter leur foyer, elles n'ont en général aucun accès à des terres agricoles et se réfugient dans des régions éloignées non desservies par des organismes d'aide nationaux ou internationaux. Leurs économies peuvent être perdues, elles ne peuvent plus s'adapter, ce qui restreint leurs possibilités de gagner suffisamment d'argent pour acheter de la nourriture ou obtenir des soins de santé. Les établissements où vivent les personnes déplacées sont insalubres du fait du surpeuplement, de la médiocrité des installations sanitaires et du manque d'accès à l'eau potable.

Des millions de personnes restent en exil même si le conflit ayant causé leur fuite est depuis longtemps terminé. Ceci est souvent dû aux impasses dans les négociations de paix ou le manque de possibilités de réinstallation dans des régions ravagées par la guerre, y compris la difficulté à se réapproprier terres et autres biens. Alors que leur exil s'éternise, de nombreuses personnes déplacées sont obligées de vivre comme des citoyens de deuxième classe, victimes de discrimination. Leur liberté de mouvement est restreinte, tout comme leurs droits politiques. Elles parviennent difficilement à obtenir des documents personnels, à accéder aux services sociaux et à des prestations.

Les gouvernements nationaux ont l'obligation principale de protéger et d'aider ces personnes, mais en règle générale, n'ont pas la volonté et/ou la capacité de le faire. Dans seulement 19 pays, comptant quelque 6,5 millions de personnes déplacées, les gouvernements font un effort réel afin de les aider. Des politiques et des lois concernant les personnes déplacées sont adoptées et la capacité d'intervention des institutions est renforcée. Toutefois, la majorité des gouvernements ne

par Jens-Hagen Eschenbächer

fournissent pas assez de ressources et leurs institutions demeurent faibles.

## L'action concertée en proie aux problèmes

Plusieurs études ont recensé des carences dans la mise en œuvre de l'action concertée.<sup>1</sup> L'index global de 2004 du Global IDP Project du Conseil Norvégien pour les Réfugiés démontre que, dans 29 pays, les Nations Unies n'avaient pas de stratégie pour traiter les problèmes des personnes déplacées tandis que dans d'autres, le mécanisme d'intervention coordonnée n'existait qu'en théorie. Dans 14 pays, l'ONU ne fournissait aucune assistance ciblée aux PDI.<sup>2</sup>

La politique inter-agences sur les déplacements internes – l'action concertée – attribue clairement la responsabilité d'élaboration et de mise en œuvre d'une réponse globale aux coordonnateurs humanitaires des Nations Unies présents dans le pays, ou lorsque ce poste n'existe pas, aux coordonnateurs résidents.

Toutefois, de nombreux coordonnateurs humanitaires ou résidents n'ont pas assumé cette responsabilité à part entière ou ne savent même pas qu'ils doivent l'assumer. Invoquant des contraintes budgétaires et d'autres obstacles, les organismes se montrent souvent réticents à prendre en charge des responsabilités en matière de déplacements internes non explicitement prévues dans leur mandat de base. Dans de nombreuses situations d'urgence, le coordonnateur résident, souvent dirigeant du bureau du PNUD dans le pays, est nommé coordonnateur humanitaire, même s'il possède peu ou pas d'expérience dans le domaine de l'action humanitaire et même si l'organisme auquel il appartient ne lui permet pas toujours de s'attaquer au problème des personnes déplacées. Il n'y a pas de mécanisme précis de communication et les voies de communication entre le coordonnateur humanitaire et le coordonnateur des secours d'urgence sont souvent faibles. En général, cette incapacité à exécuter les politiques n'entraîne aucune conséquence pour ces organismes.

Quant aux donateurs, plusieurs d'entre eux n'ont pas donné suite à leurs déclarations en faveur de l'action concertée par un appui politique réel, de l'aide financière ou des mesures pour responsabiliser les organismes en cas de manque de collaboration. Comme une évaluation récente en témoigne, les

pratiques de financement des donateurs peuvent même saper les efforts de coordination<sup>3</sup>.

En réaction aux inquiétudes grandissantes concernant les lacunes de la communauté internationale, les Nations Unies et d'autres organisations ont révisé la politique régissant les politiques inter-agences d'aide aux personnes déplacées. La nouvelle série de politiques adoptée en septembre 2004<sup>4</sup> vise à donner aux coordonnateurs résidents et humanitaires et aux organismes sur le terrain les moyens nécessaires pour mieux appliquer les mesures issues de la concertation. Le coordonnateur des secours d'urgence, Jan Egeland, s'emploie à faire de la question des personnes déplacées une priorité des Nations Unies, il a renforcé la Division interinstitutions des déplacements internes, a nommé un haut responsable du HCR, Dennis McNamara, à la direction de la Division et a orienté ses travaux vers un petit nombre de pays prioritaires.

*Camp  
de PDI  
Puntland,  
Somalie*

Plus récemment, des mesures ont été prises pour élaborer un système d'organismes directeurs dans le cadre de l'action concertée. Parmi les plans à l'étude au moment de rédaction du présent article, il est envisagé de nommer des organismes directeurs pour les principaux secteurs et les enjeux transversaux liés aux déplacements internes, tandis que le HCR assumerait la responsabilité principale dans le domaine clé de la protection des personnes déplacées.

### Assurer le bon fonctionnement de l'action concertée

Sans égard aux critiques valables qui ont été émises, il serait prématuré d'abandonner les nouveaux mécanismes concertés concernant les PDI avant qu'ils n'aient eu la possibilité de faire leurs preuves. Il faut plutôt s'efforcer de corriger les faiblesses structurelles qui continuent de gêner le fonctionnement du système d'intervention auprès des personnes déplacées. L'action concertée possède certains avantages par rapport à d'autres alternatives, car elle permet à la communauté internationale :

- de réagir de manière souple aux diverses étapes d'une crise et aux diverses situations;
- de mobiliser les ressources et l'expertise d'une vaste gamme d'intervenants;
- de s'assurer que les enjeux multisectoriels du déplacement interne sont traités par une intervention multisectorielle;
- de faire participer systématiquement les ONG aux mesures de la communauté internationale.

Certains États (et certains organismes de l'ONU) sont très réticents à l'idée de créer un nouvel organisme ou



d'élargir le mandat d'un organisme existant pour traiter l'ensemble des problèmes touchant les personnes déplacées. Compte tenu des questions de souveraineté nationale qui sont en jeu, il est peu probable que ces résistances seront surmontées dans un avenir proche. Même si l'on met de côté les obstacles politiques, l'ampleur du problème des déplacements internes dans le monde dépasse la capacité et l'expertise d'un seul organisme et exige par le fait même une collaboration plus vaste entre organismes. Cela n'empêche pas l'adoption de dispositions comme le système d'organismes directeurs sectoriels, actuellement à l'étude, qui pourrait mener à un renforcement de l'action concertée en abordant, du moins en partie, quelques-unes de ses principales faiblesses, dont les lacunes sur le plan de la reddition de compte, de la prévisibilité et du leadership.

Pour que l'action concertée puisse avoir des effets réels, le Conseil norvégien pour les réfugiés recommande que :

- le coordonnateur des secours d'urgence soit tenu d'informer le Comité permanent inter-agences des progrès réalisés en matière d'application des politiques;
- les coordonnateurs résidents et humanitaires soient obligés de présenter périodiquement un compte rendu de leurs efforts visant à élaborer, en consultation avec les ONG, un plan d'action pour les PDI, comportant des objectifs repères explicites et mesurables;
- seules les personnes qui possèdent une expérience solide de l'action humanitaire soient nommées au poste de coordonnateur humanitaire;
- les coordonnateurs humanitaires et résidents reçoivent une formation appropriée sur les enjeux liés aux PDI et que les équipes de pays soient appuyées à long terme par un conseiller principal en la matière;

- les organismes intègrent officiellement les nouvelles politiques à leurs modalités et à leurs documents d'exploitation et s'assurent que le personnel sur le terrain en connaisse le contenu;
- les donateurs élaborent des politiques qui mettent en évidence la vulnérabilité et les besoins particuliers de protection et d'assistance de populations précises de personnes déplacées, appuient des mécanismes de coordination dans le domaine des déplacements internes et favorisent, de manière coordonnée, les processus de collaboration lorsqu'ils siègent aux conseils d'administration des organismes.

*Jens-Hagen Eschenbächer est directeur du service du suivi et de la défense des droits du Global IDP Project du Conseil norvégien pour les réfugiés. ([www.idpproject.org](http://www.idpproject.org)). Courrier électronique : [jens.eschenbaecher@nrc.ch](mailto:jens.eschenbaecher@nrc.ch)*

La position du Conseil est décrite plus en détail dans un article du présent auteur qui paraîtra dans un numéro spécial de la revue *Refugee Survey Quarterly*, sous la direction de Vincent Chetail.

1. *Protect or Neglect – Towards a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, Projet Brookings-SAIS sur le déplacement interne, Division inter-agences sur le déplacement interne (Nations Unies), novembre 2004, [www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection\\_survey.htm](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm); *IDP Response Matrix – Methodology, Data, Analysis and Issues for Consideration*, IDP Unit, 24 octobre 2002, [www.reliefweb.int/idp/docs/references/IDPMatrixPrelOct03.pdf](http://www.reliefweb.int/idp/docs/references/IDPMatrixPrelOct03.pdf)
2. *Internal Displacement. A Global Overview of Trends and Developments in 2004*, Global IDP Project, Genève, 2005, [www.idpproject.org/global\\_overview.htm](http://www.idpproject.org/global_overview.htm)
3. *Support to Internally Displaced Persons, Learning from Evaluations*, summary version, SIDA, 2005, p. 13-14, [www.reliefweb.int/library/documents/2005/sida-gen-28Feb.pdf](http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/sida-gen-28Feb.pdf)
4. *Mise en œuvre de l'action concertée face aux situations de déplacement interne - Directive pour les coordonnateurs humanitaires et/ou résidents et les équipes de pays des Nations Unies*, Comité permanent interorganisations, septembre 2004, [www.idpproject.org/IDP\\_documents/IDPPolicyPackage\\_French.pdf](http://www.idpproject.org/IDP_documents/IDPPolicyPackage_French.pdf)



# Mise en œuvre de l'action concertée au Libéria

par Anne Davies et Magnus Wolfe Murray

*À défaut de pouvoir compter sur une organisation unique ayant le mandat d'aider et de protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (PDI), une action concertée s'impose. Toutefois, l'expérience du Libéria montre les difficultés d'exécution dans la pratique.*

Le conflit qui a fait rage pendant 14 ans au Libéria a atteint son point culminant au milieu de l'année 2003, alors que des masses de personnes fuyaient leurs maisons pour envahir la capitale Monrovia. Plus de 500 000 personnes furent déplacées (en plus des 350 000 autres s'étant réfugiées dans les pays voisins). Les hostilités ont ensuite cessé après l'exil précipité du président Charles Taylor en juillet 2003, ce qui a ouvert la voie à des efforts de paix durable, à des accords internationaux et à l'envoi de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL)<sup>1</sup>, dotée de 15 000 gardiens de la paix. Dans ce contexte, bon nombre de personnes qui s'étaient enfuies ont réintégré spontanément leur domicile situé à proximité, alors que d'autres se sont rendues dans des camps situés dans un rayon de 75 km de la capitale.

Dès lors, la tâche la plus pressante consistait à fournir aux PDI de la nourriture, de l'eau potable, des services sanitaires et des installations médicales d'urgence. Des organisations internationales aidèrent les habitants des camps « organisés » préexistants, alors que les personnes déplacées de l'intérieur expulsées des bâtiments publics par les autorités nationales furent rassemblées dans des camps « spontanés » dans l'espoir d'obtenir de l'aide. Les PDI furent traitées comme un groupe homogène, avant tout parce que c'était la manière la plus facile de cibler les personnes que la communauté internationale considèreraient parmi les plus vulnérables. Inévitablement, toutefois, des personnes moins vulnérables s'installèrent dans des camps par opportunisme.

Un rôle d'« organisme responsable » fut confié au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) afin qu'il dirige les secours à l'intention des PDI en collaboration avec d'autres organisations, dont le Programme Alimentaire Mondial (PAM), l'UNICEF, des ONG et le Comité International de la Croix Rouge (CICR). En mars 2004, par contre, cette stratégie fut modifiée en faveur d'une direction plus collective, en raison principalement des problèmes ayant rendu le HCR incapable de coordonner seul les efforts de secours. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) assumait un rôle prépondérant en matière de coordina-

tion « horizontale » se basant sur un comité national pour les PDI et un forum sur la gestion des camps de PDI, qu'il présida conjointement avec la Commission de rapatriement et de réinstallation des réfugiés libériens (LRRRC).

En février 2004, la communauté internationale et le gouvernement national de transition du Libéria (GNTL) adoptèrent officiellement le Cadre de transition axé sur les résultats concernant tous les aspects stratégiques du relèvement national. Ce cadre permettait d'établir une stratégie de transition jusqu'aux élections nationales d'octobre 2005, mettant l'accent sur 13 ensembles d'action clés. L'ensemble 3, relatif aux réfugiés, aux migrants de retour et aux PDI, fixait plusieurs objectifs prioritaires et les stratégies permettant de les atteindre. Pour mener à bien la planification opérationnelle du retour des PDI, le ministre des Affaires intérieures (président de l'« ensemble 3 ») et le coordonnateur humanitaire (CH) de l'ONU approuvèrent la création d'une équipe de planification conjointe devant se réunir régulièrement et formée de représentants des organismes compétents de l'ONU, de la LRRRC, d'ONG internationales diverses, d'ONG locales et du CICR.

## L'action concertée en théorie

Puisqu'il n'existe aucune organisation ayant le mandat spécifique d'aider et de protéger les PDI, il fut proposé de recourir à une action concertée, i.e. la mise en commun des efforts collectifs et des ressources tant nationales qu'internationales dans un contexte propre à un pays en particulier. Pour ce faire, il faut avoir recours :

- au leadership et à la présence d'acteurs possédant l'expertise, les capacités et les ressources nécessaires pour répondre aux différents besoins des PDI;
- à des consultations auprès de l'équipe de pays de l'ONU et auprès d'ONG tant internationales que locales, afin de décider de la division du travail, de combler les lacunes et d'éviter les chevauchements dans la répartition des rôles ou la mise en œuvre des activités;
- à la participation et à la consultation des PDI dans le cadre du processus de la planification du retour;

- à l'élaboration d'un plan d'action stratégique par les parties prenantes aux niveaux local et international, lequel viserait la résolution de problèmes clés concernant les PDI (alimentation, retour, assistance, protection).

## Mise en œuvre au Libéria – la dure réalité

Le leadership, essentiel, passe notamment par l'attribution de responsabilités et de rôles clairs. Sans leadership solide, la mise en œuvre demeure lacunaire et les efforts déployés risquent finalement de se faire concurrence. Or, selon différents rapports de 2004 et de 2005, le manque de leadership efficace continue invariablement de se manifester au Libéria. En juin 2004, un groupement d'ONG fit remarquer que la double fonction du coordonnateur humanitaire (CH), également représentant spécial adjoint du secrétaire général de l'ONU, laissait planer le doute sur sa « capacité à exercer son rôle au nom de la communauté humanitaire dans son ensemble », étant donné le grand nombre d'heures qu'il doit de toute évidence consacrer à chacune de ses deux fonctions.<sup>2</sup> Sur le plan gouvernemental, les capacités limitées du GNTL ont fait en sorte qu'il n'a pas été en mesure de diriger efficacement le processus du comité de mise en œuvre et de suivi du CTOR (RIMCO). Quant au ministre de l'Intérieur, il arrivait souvent qu'il ne soit pas disponible pour présider les réunions prévues du groupe de travail du RIMCO, qui n'eurent donc lieu que sporadiquement. Pour ce qui est du chef de la LRRRC, sa contribution était souvent associée à un climat de confrontation et n'était pas toujours constructive.

De plus, le leadership déficitaire constaté au Libéria s'est avéré directement responsable de la division imprécise du travail et du manque de planification consultative. En 2004, bon nombre d'ONG se sont montrées de plus en plus critiques à l'égard du CH pour son incapacité à assumer des tâches de coordination aussi fondamentales que la détermination du responsable des PDI au Libéria. Certaines ONG firent alors remarquer que l'action concertée s'était transformée en système de concurrence entre organismes de l'ONU.

Pourtant, il existait bien au Libéria un bassin dynamique d'organisations expérimentées toutes prêtes à collaborer. Bien que l'attribution de responsabilités et de rôles clairs n'ait pas toujours été sans imperfection, il régna effectivement un climat d'inclusion et d'ouverture à la discussion, et les parties concernées se montrèrent prêtes à résoudre les

difficultés soulevées au sein du comité national sur les PDI et à ses différents sous-comités. Les problèmes insolubles étaient renvoyés au Comité d'action humanitaire (CAH), présidé par le CH, afin d'être résolus aux niveaux supérieurs, mais les décisions difficiles furent en réalité reportées semaine après semaine.

L'équipe de pays de l'ONU, en tant que partie intégrante de l'action concertée, est censée élaborer un plan d'action stratégique. Or, deux plans de retour établis en 2004, l'un stratégique et l'autre opérationnel, sont aujourd'hui désuets. Malgré tout, l'équipe n'a toujours pas élaboré de plan de remplacement ou de mise à jour qui permettraient une adaptation aux réalités et aux difficultés nouvelles. Plusieurs rapports récents mentionnent l'absence de plans stratégiques ou opérationnels qui contribueraient à l'atteinte des objectifs établis dans le CTOR.<sup>3</sup>

Dès le mois d'août 2004, il est apparu que la planification du retour souffrait d'un manque d'élan. Par conséquent, l'équipe de planification conjointe (EPC) s'est vue demander de préparer un plan réaliste en vue du retour des PDI. À cet égard, l'équipe jugeait essentiel de lancer une grande campagne d'information afin que les PDI et le grand public soient mis au courant du plan en question. De vastes consultations destinées à guider le processus ont été menées auprès des PDI, dans les camps et les comités de retour. En octobre, toutefois, le CH a décidé de remplacer des hauts responsables, notamment à la tête de l'EPC, par des gens qui n'avaient pratiquement aucune expérience en matière de déplacement internes au Libéria. Au début de 2005, d'anciennes structures de coordination – qui avaient constitué un système collaboratif et inclusif – ont été remplacées par un nouveau forum

de consultation des PDI sur le retour (FCP). Selon diverses ONG internationales et nationales, dont la plupart n'ont pas eu la chance de s'exprimer sur les questions liées au PDI, le FCP s'est transformé en un regroupement « fermé » composé de représentant d'organismes de l'ONU, de la LRRRC, de donateurs et d'un représentant d'une ONG internationale. Les décisions font l'objet de peu de discussions et se prennent souvent sans consensus. L'action concertée a donc été sacrifiée en faveur d'un processus décisionnel expéditif se déroulant en comité restreint.

### Conséquences de la mise en œuvre déficiente

La conjonction du leadership faible, de l'absence de plans maniables, de l'ampleur insuffisante du processus de consultation et de la concurrence inter-organisations a d'ores et déjà entraîné des répercussions malheureuses.

L'absence de coordination efficace et la fermeture des anciens forums de coordination des camps de PDI ont eu pour conséquence que les services furent insuffisants dans certains camps, alors qu'il y avait des chevauchements de tâches dans d'autres. Des problèmes répétés liés à la fourniture de produits et services essentiels, notamment en ce qui concerne les abris et l'assainissement, ont entraîné des conditions inacceptables dans les camps. Un organisme de l'ONU a promis à plusieurs reprises qu'il fournirait des articles non alimentaires aux PDI en quantité suffisante. Mais, alors que cet organisme s'est finalement montré incapable de tenir sa promesse, un de ses représentants déclara que l'organisme ne pouvait être tenu responsable « des lacunes et des retards ». Les agences sont en mesure de nier leurs

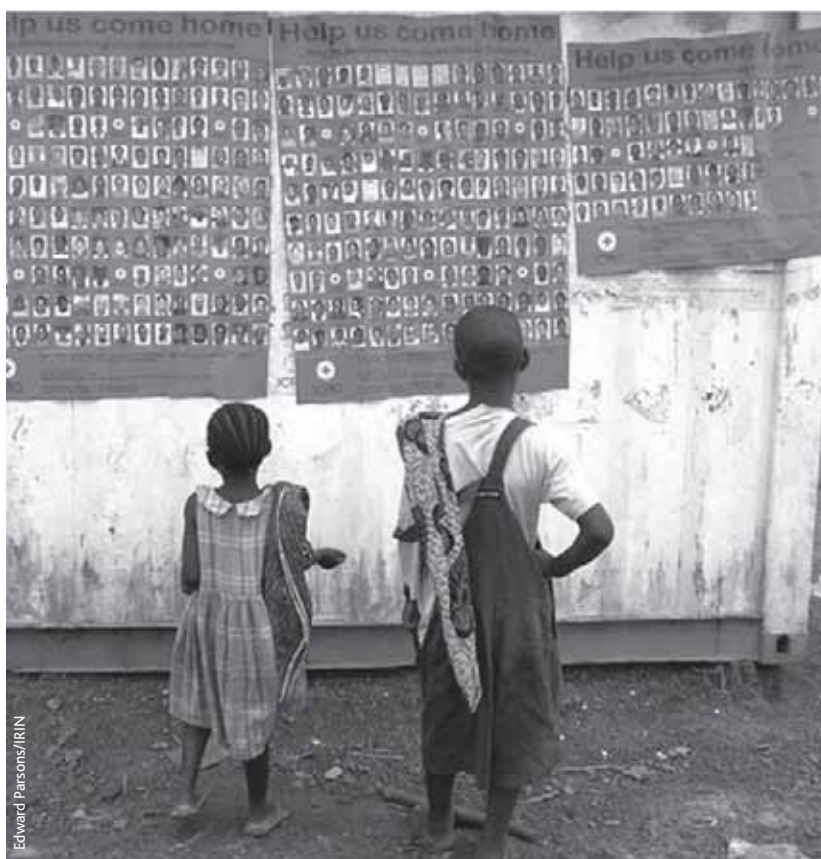
responsabilités car, dans le cadre de l'action concertée, aucun organisme ne se voit attribuer une responsabilité officielle. Ils ne sont donc pas responsables lorsqu'ils ne tiennent pas leurs promesses. Il n'en demeure pas moins que l'incapacité à fournir suffisamment d'articles non alimentaires pour les trousse de retour a causé des retards dans les opérations de retour.

Le fait que le FCP se tienne en comité restreint a pour conséquence que des politiques peuvent y être adoptées sans que la majorité des parties impliquées, mais non présentes, sachent ce qui est décidé en leur nom. Par exemple, même si, l'année dernière, toutes les parties avaient accepté la politique adoptée au forum de l'EPC, qui consistait à fournir des trousse de retour dans les centres de transit établis par le HCR et dans divers autres points de débarquement dans les comités de retour, à l'échelle des districts, les membres du FCP ont décidé d'annuler cette décision. A la place, la proposition de représentants gouvernementaux de fournir ces trousse dans les camps avant le départ s'est imposée sans faire l'objet d'un consensus. La LRRRC a soutenu que c'était la solution privilégiée par les PDI, mais c'était sans tenir compte des conséquences globales, en particulier en terme de protection.

Quant à l'ampleur insuffisante des discussions, elle a conduit à l'adoption de politiques déficientes allant à l'encontre de l'esprit et de la lettre des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. En effet, si les retours doivent être volontaires, la décision de remettre des trousse de retour dans les camps tout en avertissant les bénéficiaires que leur hutte serait démolie dix jours plus tard s'apparente plutôt à une incitation induite doublée d'une menace. D'autre part, le fait de ne pratiquement pas donner le choix aux PDI de louer d'autres véhicules que ceux de transport local, inférieurs aux normes, souvent dangereusement surchargés et usés, n'est pas favorable au retour dans « la sécurité et la dignité ». De plus, la fourniture des trousse dans les camps, avant le retour, expose les bénéficiaires au vol et aux agressions, alors que les biens contenus dans ces trousse sont censés les aider à subvenir à leurs besoins jusqu'à la prochaine récolte. Bon nombre de personnes choisissent donc de consommer ou de vendre ces biens et de rester dans les camps. Il va sans dire que les migrants de retour se passeraient bien de difficultés supplémentaires. Les problèmes de logistique et de protection qu'ils rencontrent tout au long de leur route mettent déjà suffisamment en péril la réussite de la réintégration dans leur communauté d'origine, situation déjà délicate sans être exposé à des difficultés supplémentaires.

L'absence d'un plan adéquat a incité certains donateurs à mentionner qu'ils pourraient mettre fin à leur financement en attendant de convenir de l'orientation

*Deux enfants à Monrovia regardant des affiches avec des photos d'enfants séparés de leurs parents durant les années de combat au Libéria.*



stratégique du plan existant et de comprendre exactement ce à quoi ils contribuent. Il est déplorable qu'aucune organisation, ni même un individu, ne puisse être tenu responsable de la violation des droits et des préceptes établis dans les Principes directeurs. Les craintes préalables d'ONG au sujet de l'éventuel asservissement des principes humanitaires à l'opportunité politique se sont finalement montrées justifiées.

### Problèmes en cours de route?

Le fait de négliger l'action concertée et les Principes directeurs pourrait entraîner des répercussions encore plus graves pour la sécurité du pays. C'est la réussite de la réintégration de près d'un cinquième de la population du Libéria qui est en jeu. Au total, selon les statistiques de l'ONU, 190 557 PDI ont reçu une aide au retour avant la mi-juillet 2005, ce qui représente 76 % de l'objectif établi dans le CTOR. Or, le fait de fournir une aide au retour ne signifie pas forcément que les personnes concernées sont bien rentrées chez elles. En réalité, on ne peut dire avec certitude que le retour de PDI s'est concrétisé dans le cas de 50 173 personnes, transportées dans leur région de retour depuis novembre 2004. Les autres cas correspondent soit à des personnes qui seraient spontanément rentrées chez elles (45 279 cas), soit à des personnes ayant reçu de l'aide dans les camps (101 852 cas), mais il est extrêmement difficile de vérifier si toutes ces personnes ont bel et bien réintégré leur domicile. La situation réelle n'est peut-être pas aussi reluisante qu'elle n'y paraît.

Dans le cadre des différentes discussions de planification auxquelles ont participé en 2004 un large éventail d'ONG internationales et locales, on a jugé fondamental de préparer les communautés à recevoir les PDI de retour. On savait que ces communautés étaient pour la plupart dépourvues des services publics fondamentaux dont les PDI profitaient dans les camps, notamment de services d'eau potable, d'éducation de base et de soins de santé. On a donc estimé nécessaire de lancer un processus d'investissement dans les communautés devant recevoir des personnes rentrant chez elles, parallèlement au retour de ces personnes qui était prévu pour la fin de la saison des pluies (autour d'octobre 2004). Ce processus a débuté vers la fin de 2004 et était axé sur les comités de Bomi et de Grand Cape Mount, d'où provenaient plus de 120 000 PDI enregistrés. Un processus de mise en correspondance des lieux de retour et des activités courantes ou prévues des ONG et de l'ONU a été entamé. Mais il n'a été soutenu ni par le bureau du CH ni par les différentes sections de la MINUL œuvrant dans les comités, telles que la section du secours, du rétablissement et de réadaptation (RRR). Cette absence de planification collaborative a entraîné des lacunes dans les liens entre les activités de réadaptation et de développement, d'une part, et les retours à l'échelle du district, d'autre part.

Du point de vue des migrants de retour, la trousse de retour qu'ils apportent avec eux, qu'elle soit complète ou incomplète, contient généralement davantage que ce dont dispose la communauté locale. Il se peut donc qu'on les considère comme favorisés et qu'on s'attende à ce qu'ils partagent cette trousse avec le reste de la communauté. Toutefois, certaines personnes déplacées de l'intérieur sont déracinées de leur communauté depuis plus d'une décennie et sont devenues dépendantes de l'aide qui leur était fournie. Ainsi, il se peut également qu'on les considère non pas comme une ressource utile, mais bien comme un fardeau, ce qui risque de perturber le fragile équilibre de survie et de raviver le conflit au sein même de la communauté.

Selon des représentants locaux du gouvernement, bon nombre de PDI ne se rendent pas jusqu'à leur région d'origine mais se réinstallent plutôt « à mi-chemin », dans des régions proches des camps afin de pouvoir y retourner si les violences reprennent, ou afin de demeurer à proximité des opportunités économiques de Monrovia, ce qui montre bien le peu d'espoir qu'entretiennent les Libériens à l'égard de l'avenir.

Les réfugiés de retour bénéficient quant à eux de bien meilleurs services que les PDI. Cela est dû au fait qu'il existe une organisation spécialement chargée de la question des réfugiés, le HCR, qui serait tenu responsable en cas de manquement à son obligation d'aider les personnes concernées, en conformité avec les normes internationales. Contrairement aux PDI, les réfugiés sont transportés par des moyens de transports fiables, ils passent par des centres de transit disposant d'installations pour des séjours d'une nuit, et ils reçoivent à temps leur trousse de rapatriement complet. Fait crucial, des efforts sont déployés pour associer des « projets d'autonomisation communautaire » au retour des réfugiés, ce qui permet aux communautés d'accueil de réintégrer les personnes concernées. De cette manière, le retour a beaucoup plus de chances d'être réussi et viable. Malheureusement pour les PDI du Libéria qui retournent dans leur lieu d'origine, elles ne bénéficient pas de ce genre de programmes conjoints, et elles sont victimes d'un arrangement partiel et ponctuel en vertu duquel les organisations participantes sont seulement en mesure de s'occuper du rétablissement des migrants de retour qui se trouvent dans les régions où elles exercent déjà des activités.

### Que peut-on faire?

À défaut de pouvoir compter sur une organisation unique qui serait en charge des quelque 25 millions de PDI à l'échelle mondiale, et compte tenu de la difficulté de les prendre en charge collectivement au moyen d'une action concertée, quelles autres options peut-on envisager? Si aucune responsabilité particulière n'est attribuée à une quelconque organisation, il s'ensuit qu'un

éventuel manquement ne peut être imputé à quiconque. Ainsi, la responsabilité collective est souvent un gage de non-responsabilisation, de confusion, de chevauchements et d'inefficacité.

Reconnaissant cela, le Comité permanent interorganisations des Nations Unies<sup>4</sup> considère actuellement les moyens d'améliorer l'action humanitaire. Les détails restent à préciser, mais le nouveau système qui sera mis en place permettra d'attribuer des responsabilités claires dans des secteurs précis, ce qui devrait entraîner une amélioration de l'action concertée. Les organisations en charge d'un secteur seront en mesure d'améliorer la planification et la fourniture des services, de recueillir des fonds et de déployer les ressources nécessaires pour veiller à ce que les activités tiennent compte des normes internationales. De plus, elles seront tenues responsables de leurs éventuels manquements. La communauté des donateurs, pour sa part, devrait dans ce cas faire en sorte que le financement nécessaire soit obtenu en temps opportun.

Malheureusement, ces améliorations arriveront peut-être trop tard pour les PDI du Libéria. Néanmoins, aussi imparfait que soit le système actuel, les Libériens peuvent se montrer suffisamment flexibles pour se débrouiller avec ce qu'ils ont, comme ils l'ont déjà fait si souvent par le passé. Si la communauté internationale ne veut pas se retrouver dans l'embarras et voir ses efforts résulter en une entrave au processus de paix, elle doit placer ses espoirs dans la débrouillardise de la population libérienne.

*Anne Davies est consultante indépendante. Elle a été chef intérimaire du BCAH au Libéria en 2004, et elle est actuellement dans la région des Grands Lacs d'Afrique où elle évalue des programmes humanitaires. Courriel : davies@channelresearch.com*

*Magnus Wolfe-Murray a été conseiller du BCAH aux PDI du Libéria de février à décembre 2004, après avoir été chef de mission de Merlin au Libéria. Il est maintenant conseiller du BCAH aux PDI des Maldives. Courriel : magnus.murray@undp.org*

Pour de plus amples renseignements sur le Libéria, prière de consulter le Centre d'information humanitaire, au [www.humanitarianinfo.org/liberia](http://www.humanitarianinfo.org/liberia), et AlertNet, au [www.alertnet.org/thenews/emergency/LR\\_CRI.htm](http://www.alertnet.org/thenews/emergency/LR_CRI.htm) (sites en anglais seulement).

1. [www.unmil.org](http://www.unmil.org)

2. Conseil international des agences bénévoles, « The Humanitarian Response in Liberia : Some Observations by the ICVA Coordinator », 17 juin 2004.

3. Mission de suivi conjointe de la Commission européenne et des États-Unis au Libéria et en Guinée, juin 2005 : « Liberia : Invest in Local Communities to Support Return of Internally Displaced », Refugees International, juin 2005, au [www.refugeesinternational.org/content/article/detail/6210](http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/6210); Division interinstitutions des déplacements internes, mission de suivi du BCAH au Libéria, mai 2005, au [www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EVIU-6DCBYG?OpenDocument](http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EVIU-6DCBYG?OpenDocument).

4. IASC – UN's Inter-Agency Standing Committee (www.humanitarianinfo.org/iasc)

# La nécessité d'une nouvelle approche face aux déplacements internes

par Joel R Charny

*L'action concertée ne fonctionne pas. La réponse de la communauté internationale aux crises qui provoquent des déplacements internes à grande échelle est caractérisée par le manque de planification, l'incapacité à résoudre de graves lacunes en matière de protection des personnes déplacées, les rivalités entre organismes et l'incapacité à appliquer les leçons tirées de crises antérieures.*

Les exemples récents des difficultés chroniques de l'action concertée sont nombreux :

- **Darfour** : L'échec des Nations Unies à organiser une riposte efficace aux déplacements de masse a été à l'origine d'une gestion des camps désordonnée. De plus, le gouvernement du Soudan a conclu une entente parallèle avec l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), organisme ne faisant pas partie des Nations Unies et n'ayant aucun mandat de protection ni expérience dans le suivi des personnes qui retournent volontairement dans leurs communautés d'origine.<sup>1</sup>
- **Libéria** : Après d'âpres luttes entre organismes, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) s'est retiré, frustré par la situation, laissant à la Mission des Nations Unies au Libéria et au Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR) la tâche de conclure des ententes pour aider le retour des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ce faisant, ils se sont mis à dos les partenaires des ONG, ont causé des problèmes logistiques pourtant évitables et ont de manière générale négligé les besoins des personnes déplacées. Des dizaines de milliers de personnes déplacées demeurent bloquées dans des camps, en attente de transport et de kits d'aide à la réinstallation, sans savoir si elles les obtiendront.
- **Côte d'Ivoire** : Dans cette pou-rière où conflits ethniques et politiques peuvent éclater à tout moment, l'équipe de pays des Nations Unies n'a pas de plan convenable pour faire face aux déplacements internes, malgré les exigences de la « feuille de route » de l'action concertée. Lorsque 10 000 personnes ont fui un massacre à Duékoué en juin, la mission

catholique locale a dû se débrouiller seule pour aider les déplacés, sans appui de l'extérieur. Le HCR a refusé d'intervenir et le BCAH ne possédait pas l'autorité nécessaire pour s'assurer que le HCR et le Programme alimentaire mondial réagissent au déplacement de la population de Duékoué.

Ces exemples sont familiers à la Division Interinstitutions des Déplacements Internes du BCAH. Cette dernière a mené des missions d'évaluation et publié des rapports retentissants, apparemment sans résultat. Dans un document d'information rédigé pour la réunion du groupe de travail du Comité permanent interorganisations les 22 et 23 juin 2005, la Division a volontiers reconnu « l'absence d'obligation de rendre des comptes sur le plan opérationnel et l'absence de leadership » et qu'une « approche au cas par cas » par les organismes opérationnels a mené à des « lacunes considérables, à des rivalités entre organismes et à des engagements à court terme, ainsi qu'à des lacunes dans l'établissement des normes, dans le suivi et les comptes-rendus des activités. » (traduction)

Le coordonnateur des secours d'urgence et la haute direction de la Division proposent d'attribuer une « obligation de responsabilité sur le plan opérationnel » à des organismes en particulier dans des secteurs d'activité précis, tels que la gestion des camps, l'hébergement d'urgence, l'eau et l'assainissement, ainsi que la protection. Cette attribution serait uniformisée dans toutes les crises provoquant des déplacements internes, mais les organismes assujettis à cette obligation de rendre compte ne seraient pas les seuls chargés de mettre en œuvre des activités dans le secteur en question. Ils prendraient plutôt l'initiative de s'assurer que les activités pertinentes sont planifiées et exécutées et porteraient les lacunes et les préoccu-

pations dans ce domaine particulier à l'attention du coordonnateur humanitaire et de l'équipe de pays.

L'obligation de rendre compte sur le plan opérationnel n'est pas significative si elle n'inclut pas la responsabilité effective de mettre en œuvre des programmes concrets. Les organismes doivent persuader d'autres agences de collaborer avec eux. En cas d'échec, ils ont alors la possibilité de nier toute responsabilité et d'affirmer que les donateurs et leurs homologues dans d'autres organismes ne les ont pas soutenus. Les secteurs varient considérablement, allant d'activités distinctes comme la gestion des camps ou l'approvisionnement en eau à des activités de grande envergure, notamment le retour et la réinstallation, qui exigent la mobilisation de l'ensemble de l'équipe de pays des Nations Unies.

L'action concertée reste profondément déficiente. Elle illustre le dicton selon lequel personne n'est responsable lorsque tout le monde est responsable. L'élaboration de nouveaux cadres conceptuels demeure inutile tant que les coordonnateurs humanitaires ne dirigent pas, que les dirigeants des équipes de pays des Nations Unies ne remplissent pas leur fonction et que le poste de coordonnateur humanitaire continue d'être occupé, comme il arrive souvent, par des hauts fonctionnaires de l'ONU sans expérience en matière d'intervention humanitaire. Ces derniers ont tendance à accorder la priorité à l'établissement de bonnes relations avec des gouvernements qui sont peut-être en partie responsables de la crise ayant provoqué le déplacement des populations. L'action concertée est actuellement basée sur la bonne volonté, intégrée dans un système onusien marqué par les rivalités institutionnelles afin d'exercer de l'influence et d'obtenir des ressources restreintes. Ces rivalités sont exploitées par le personnel des organismes, les donateurs et les gouvernements des pays hôtes.

## Des modifications mineures ne suffisent pas

Trouver l'argent et la volonté politique pour créer un nouvel organisme qui s'occuperait exclusivement des personnes déplacées semble une difficulté insurmontable dans le contexte international actuel. Et même si la volonté politique existait, il est fort probable

que l'on chercherait à consolider les capacités existantes d'intervention en cas d'urgence et de protection en un seul organisme humanitaire dominant. Un organisme distinct ne serait pas créé. Toutefois, le Secrétaire général des Nations Unies a manqué une occasion de proposer une restructuration complète des services onusiens voués à l'action humanitaire. Son rapport ambitieux visant à revitaliser l'ONU pour le 21<sup>e</sup> siècle<sup>2</sup> propose des initiatives audacieuses comme la création d'une Commission de la Consolidation de la Paix et d'un Conseil des Droits de l'Homme, mais s'en tient à la formulation de nouvelles mesures pour faire face au problème des déplacements internes. La proposition ultérieure sur la responsabilisation sectorielle dans le cadre de l'action concertée manque d'imagination.

Une manière d'unifier les responsabilités à l'égard des besoins de protection et des besoins matériels des personnes déplacées serait de désigner un organisme directeur lors de chaque grande crise provoquant des déplacements internes. Le coordonnateur des secours d'urgence nommerait un organisme directeur en consultation avec le coordonnateur résident ou le coordonnateur humanitaire du pays, les dirigeants des organismes opérationnels et, dans des cas particulièrement urgents ou délicats du point de vue politique, avec le Secrétaire général des Nations Unies. Le modèle d'organisme directeur a un avantage de taille par rapport à l'action concertée, celui de préciser dès le début quel organisme sera principalement chargé de répondre aux besoins de protection et aux besoins matériels des personnes déplacées. Cet organisme serait également le principal porte-parole au sein de l'équipe de pays et auprès des donateurs afin de coordonner les mesures pour réagir à la crise.

Bien que la nomination d'un organisme directeur ne garantisse pas en soi une intervention efficace, elle accroît considérablement les chances que les besoins des personnes déplacées ne soient pas négligés, comme c'est trop souvent le cas à l'heure actuelle. Le modèle d'organisme directeur pourrait être perçu comme une variante de l'action concertée en ce sens que la collaboration demeurerait essentielle pour mobiliser les forces et les capacités de chaque organisme opérationnel au sein du système de l'ONU. Toutefois, ce modèle peut être facilement miné si les organismes refusant de collaborer avec l'organisme directeur conservent la liberté d'exécuter des programmes à l'extérieur du cadre commun proposé par l'organisme directeur. Un leadership et une gestion d'ensemble solides

de la part du coordonnateur des secours d'urgence, capable de « serrer la vis » à l'échelon du pays s'il le faut, sera essentiel pour que le modèle d'organisme directeur soit efficace.

### Le rôle crucial du HCR

Au sein du système de l'ONU, seul le HCR possède la combinaison d'expérience de protection et de capacité opérationnelle nécessaire pour répondre aux besoins des personnes déplacées. Le nouveau Haut Commissaire pour les Réfugiés, António Guterres, a déjà précisé qu'il est prêt à aborder de manière plus énergique les besoins de protection occasionnés par l'ensemble des situations de déplacement. Les gouvernements donateurs, le coordonnateur des secours d'urgence et les dirigeants des autres organismes opérationnels dans le système de l'ONU devraient accepter la logique de cette évolution et s'entendre pour que le HCR soit au cœur des mesures internationales pour venir en aide aux personnes déplacées.

Le principal avantage dans le fait de désigner le HCR comme principal responsable de cette tâche est la clarté. Habilité par ce nouveau mandat, l'organisme chercherait de manière proactive des moyens de soulager les souffrances des personnes déplacées, tandis que les donateurs seraient invités à affecter les fonds nécessaires. Il est peu probable que les fonds disponibles pour l'aide aux personnes déplacées augmentent, ils seraient plus concentrés au sein de la structure de gestion d'un seul organisme et, au fil du temps, la programmation deviendrait plus efficace. De plus, l'attribution au HCR du mandat mondial de s'occuper des personnes déplacées pourrait également être liée à un effort en vue de transformer les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* en convention officielle sur les déplacements internes sur le modèle de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

Les problèmes soulevés par cette possibilité résident dans le nombre considérable de personnes déplacées (on compte deux fois plus de personnes déplacées dans leur propre pays à la suite d'un conflit que de réfugiés), les entraves au droit d'asile pour les réfugiés et les difficultés que le HCR éprouve déjà dans l'accomplissement de son mandat de protection des réfugiés. Les faiblesses institutionnelles du HCR sont bien connues. Les gouvernements des pays d'accueil sont de plus en plus réticents à respecter les dispositions de la Convention sur les réfugiés, ce qui entrave l'efficacité

du HCR. L'enjeu fondamental est donc de savoir si l'attribution par la communauté internationale du mandat d'intervention en faveur des personnes déplacées à cet organisme renforcerait progressivement la protection de celles-ci. La communauté humanitaire internationale doit à nouveau aborder la question et ouvrir une discussion sans parti pris et à l'abri des intérêts institutionnels étriés. Seul le Secrétaire général des Nations Unies possède l'autorité d'organiser un tel débat.

En présence de tant d'expériences et d'analyses sur les défaillances de l'action concertée, le fardeau de la preuve revient à ses défenseurs. L'incapacité permanente à répondre efficacement aux besoins de 21,3 millions de personnes déplacées ferait l'objet d'une condamnation générale si le public connaissait davantage le sort de personnes parmi les plus désespérées de la planète. Comme des alpinistes qui escaladent une paroi rocheuse qui s'effrite, le Secrétaire général des Nations Unies, le coordonnateur des secours d'urgence, les dirigeants des organismes opérationnels et les donateurs s'accrochent désespérément à l'action concertée. Leur position est intenable et il faut reconsidérer la question. La voie à suivre dans l'immédiat est de désigner le HCR comme organisme capable de répondre aux besoins de protection et aux besoins matériels des personnes déplacées dans la majorité des situations. Il faut également prendre et organiser des mesures générales, dans l'ensemble du système, pour répondre aux besoins des personnes déplacées. Le HCR en serait le chef de file.

*Joel Charny est vice-président (Politiques) à Refugees International. Il a été auparavant directeur des politiques à Oxfam America et sous-gestionnaire de programme du projet CAREERE exécuté par le PNUD au Cameroun. (www.refugeesinternational.org). Courrier électronique : joel@refugeesinternational.org*

1. Lire une critique de l'OIM dans Forced Migration Review n° 22, [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR22/FMR2224.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR22/FMR2224.pdf)

2. *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, [www.un.org/french/largerfreedom](http://www.un.org/french/largerfreedom)

# Pour une implication des acteurs non-étatiques envers les déplacés internes

par Greta Zeender

*Des millions de personnes sont à la merci d'acteurs non étatiques. Là où les gouvernements nationaux ont perdu le monopole du recours à la force et où le système judiciaire ne fonctionne plus, de nombreux crimes sont commis impunément. Dans ce contexte, peut-on en faire plus pour encourager les acteurs non étatiques à protéger les personnes déplacées ?*

L'Appel de Genève<sup>1</sup> donne la définition suivante d'« Acteur Non Étatique » (ANE) : « tout groupe armé qui exerce des activités hors du contrôle de l'État et qui a recours à la force afin d'atteindre ses objectifs politiques ou quasi-politiques. Les acteurs non étatiques comprennent certains groupes armés, les groupes rebelles, les mouvements de libération et les gouvernements de facto. » Dans le présent article, il sera uniquement question des ANE ayant des objectifs politiques définis, ce qui exclut les organisations criminelles, même si leurs actions sont parfois similaires.

Certains ANE s'apparentent à des gouvernements, car ils dirigent des États de facto qui possèdent toutes les caractéristiques d'un véritable État, excepté la reconnaissance internationale. On trouve des ANE actifs dans 28 des 49 pays affectés par des déplacements dus à des conflits, et, dans onze de ces pays, certains contrôlent une partie du territoire. Les gouvernements de quelques pays n'exercent presque aucun contrôle réel en dehors de la capitale ou ont officiellement accepté une partition de facto et temporaire de l'État. Souvent, les activités des ANE ne se limitent pas aux frontières d'un seul pays.

L'indifférence des ANE pour le droit international se manifeste par le recours à la torture, à la violence sexuelle, aux attaques aveugles, aux enlèvements, au recrutement forcé (surtout d'enfants), au travail forcé, au pillage et aux incendies de maisons. Les personnes déplacées sont généralement considérées comme des collaborateurs ennemis tant par les gouvernements que par les ANE, qui

décident souvent de les attaquer pour leur connivence réelle ou présumée. La présence d'ANE dans les camps de personnes déplacées ou parmi d'autres civils estompent la distinction entre combattants et non-combattants. Les ANE ralentissent par ailleurs l'arrivée d'aide humanitaire et peuvent imposer des obstacles bureaucratiques en forçant les organismes humanitaires à s'enregistrer dans des zones sous leur contrôle. En 2004, des attaques d'ANE perpétrées contre des travailleurs humanitaires ou des soldats de la paix ont été rapportées dans une douzaine de pays affectés par des déplacements internes. Par conséquent, la communauté humanitaire est maintenant obligée de s'en remettre à du personnel local et à des ONG nationales pour aider les personnes déplacées et les migrants de retour, notamment en Iraq, ou de faire appel à des escortes armées pour fournir de l'aide.

## L'implication des ANE

La majorité des personnes déplacées est affectée par des situations de conflit n'ayant pas de caractère international, lesquelles sont explicitement visées par l'Article 3 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre<sup>2</sup> et par le Protocole additionnel II de 1977. Or, pour rappeler aux ANE leurs responsabilités à l'égard des populations civiles, nous devons avant tout nous appuyer sur les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, incluant des éléments de droit humanitaire international ayant force exécutoire tant pour les États que pour les ANE.

Bon nombre d'acteurs s'intéressent à la question des ANE. De concert avec tout le reste du réseau de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) œuvre à la promotion du droit humanitaire à l'aide d'ateliers et de cours auxquels participent des ANE. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies impose des sanctions contre certains groupes armés. Les rapporteurs spéciaux de l'ONU discutent avec des ANE de préoccupations relatives aux droits de la personne, et des organismes de l'ONU entretiennent un dialogue avec les acteurs en question afin de garantir l'accès aux populations vulnérables. Dans certains pays affectés par des déplacements internes, les efforts relatifs aux ANE ont mené au déminage de certaines zones et à la démobilisation d'enfants-soldats. Toutefois, peu d'initiatives portent uniquement sur les droits des personnes déplacées.

Le Conseil Norvégien pour les Réfugiés (CNR) est préoccupé par le rôle des ANE, car ceux-ci peuvent entraver les efforts d'assistance et mettre en péril la sécurité du personnel ainsi que des bénéficiaires. Nous avons fait participer des ANE à des ateliers de formation sur la protection des personnes déplacées, et nous avons utilisé les Principes Directeurs comme cadre de discussion, ce qui nous a permis de discuter en toute impartialité de la situation spécifique de groupes particuliers de personnes déplacées. Les ateliers ont servi à examiner les causes de déplacement, le lieu où se trouvent les personnes déplacées, les principaux problèmes qu'elles rencontrent pendant leurs déplacements, le cadre juridique qui les protège, les solutions durables possibles et les besoins particuliers des femmes et des enfants déplacés.

Les travaux du CNR nous conduisent à recommander les mesures suivantes :

- **améliorer l'analyse selon le contexte** : tant que les organismes n'auront pas amélioré leur compréhension des structures et des motivations des ANE, de leurs relations avec les personnes déplacées

et des types d'infractions qu'ils commettent, ils ne pourront pas planifier la formation ou identifier les personnes-ressources appropriées

- **clarifier les objectifs et la portée de la formation** : cette mesure est essentielle si on veut éviter des attentes irréalistes de la part des personnes déplacées, des groupes de la société civile et des représentants d'ANE

- **diffuser les Principes directeurs** : maintenant que les Principes directeurs sont disponibles dans 33 langues, il est essentiel que les organismes concernés en distribuent des copies et organisent des ateliers – destinés aussi bien aux représentants gouvernementaux qu'aux ANE – permettant aux participants de discuter des principes en question et de leurs conséquences pratiques pour les personnes déplacées. Le CNR est conscient que cela ne sera pas tâche aisée, car il est possible que les États invités à participer soient eux-mêmes responsables de la violation de droits de la personne, hostiles aux arguments en faveur des droits de la personne ou ne reconnaissent pas ouvertement leurs relations avec des groupes armés.

- **obtenir des engagements de la part d'ANE** et clarifier, s'il y a lieu, en quoi ceux-ci peuvent collaborer avec des organisations nationales ou internationales afin de combler les besoins d'assistance et de protection des personnes déplacées

- **encourager les visites d'observation sur le terrain** : celles-ci, surtout lorsqu'elles sont dirigées par l'ONU, peuvent permettre à des ONG nationales et internationales d'aborder des questions avec des ANE, tout en les protégeant contre le harcèlement et les menaces d'expulsion

- **encourager l'ONU à obtenir la participation des ANE** : l'ONU doit s'engager sur la même voie que celle prise par Francis Deng (ancien représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées), qui a réussi à persuader des ANE et des autorités de facto – notamment en Ossétie du Sud, en Abkhazie, au Sud du Soudan et aux Philippines – de reconnaître la pertinence des Principes directeurs

- **promouvoir la mise en commun de l'information** : les organismes

doivent attirer l'attention du CICR et des organismes de défense des droits de la personne sur les violations constatées; Parce que les ONG ne peuvent mettre en péril la sécurité de leur personnel, elles devraient communiquer les renseignements qu'elles obtiennent aux organisations qui ont l'expertise dans l'exercice de pressions auprès des contrevenants

- **inciter les organisations régionales** à déterminer comment les ANE pourraient protéger les personnes déplacées. L'Union européenne a ouvert la voie en exhortant les ANE à interdire l'utilisation de mines anti-personnelles,<sup>3</sup> mais, comme la plupart des personnes déplacées et des ANE se trouvent en Afrique, il serait souhaitable que le rapporteur spécial de l'Union Africaine sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Afrique s'entretiennent directement avec les ANE.

## Conclusion

Faire participer les ANE à la protection des personnes déplacées représente un défi considérable que l'ONU, les organisations régionales et les ONG cherchent depuis peu à relever à l'aide d'initiatives diverses. L'expérience du CNR et d'autres organisations montrent que des progrès sont possibles, surtout lorsque les ANE contrôlent un certain territoire et cherchent à obtenir la reconnaissance internationale. La clarification des responsabilités des ANE à l'égard des personnes déplacées, la promotion des Principes directeurs et l'attention accrue accordée à la question des relations entre les ANE et les personnes déplacées peuvent commencer à changer la frustration en espoir, et éventuellement mener à l'atteinte de nos objectifs.

*Greta Zeender est analyste principale de pays et agente de formation du CNR au sein du Global IDP Project<sup>4</sup>. Courriel : greta.zeender@nrc.ch. Le présent texte est basé sur un article plus long, « Engaging Armed Non-State Actors on IDP Protection », publié dans le numéro spécial de Refugee Survey Quarterly sur les personnes déplacées et les défis de la protection internationale, édité par Vincent Chetail.*

1. ONG ayant pour objectif d'inciter les ANE à cesser d'utiliser des mines anti-personnelles : [www.genevacall.org](http://www.genevacall.org) (version française à venir)

2. [www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/92\\_fr.htm](http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/92_fr.htm)

3. Texte de la Résolution du Parlement européen sur les actions en faveur de l'adhésion des acteurs autres que les États à l'interdiction totale des mines terrestres anti-personnelles : <http://www.europarl.eu.int/pv2/pv2?PRG=QUERY&APP=PV2&LANGUE=FR&TYPEF=B5&YEAR=01&NUMERO=0542&FILE=BIBLIO&PLAGE=1>

4. [www.idpproject.org](http://www.idpproject.org)

## Contribuer à la Revue des migrations forcées

Nous voulons faire de la Revue des migrations forcées une publication permanente et élargir le cercle des lecteurs.

Cependant, afin d'assurer la pérennité de la revue, il est nécessaire que nous trouvions des financements sur le long terme. Nous ne recevons en effet qu'un soutien logistique de la part de l'Université d'Oxford.

Auriez-vous des suggestions concernant des potentiels soutiens financiers ?

Votre organisation serait-elle intéressée par une collaboration plus étroite avec RMF (rédaction et sélection d'articles) nous permettant de continuer à produire la revue?

Avez-vous des collègues ou partenaires souhaitant recevoir la Revue des migrations forcées par la poste (sans frais)? Si oui, conseillez leur de nous contacter ou communiquez-nous directement leur adresse postale.

Dans l'espoir d'une collaboration future,

Marion Couldrey and Tim Morris  
Editeurs, La Revue des migrations forcées  
Forced Migration Review  
Dept. of International Development (QEH)  
University of Oxford  
Mansfield Road  
Oxford, OX1 3TB  
UK

# Perspectives concernant l'éventuelle contribution des acteurs non étatiques à la protection des personnes déplacées en Afrique

par Bahame Tom Nyanduga

*Les États africains doivent accepter la responsabilité de s'attaquer aux violations des droits de la personne des déplacés à l'intérieur de leur territoire. La mise en œuvre des Principes directeurs et l'amélioration de l'éducation sont essentielles au soutien de toute stratégie visant à accroître la protection et l'assistance des personnes déplacées.*

Depuis les années 1990, les populations africaines sont victimes de violences extrêmes dans le cadre de conflits. Des combattants armés de la Somalie, du Libéria, de la Sierra Leone, du Nord de l'Ouganda, du Darfour et de l'Est de la République Démocratique du Congo, entre autres, ont violé en toute impunité le protocole additionnel des Conventions de Genève concernant la protection des civils. Les populations civiles continuent de subir de multiples violations, dont la torture, le viol, la violence sexuelle et la violence faite aux femmes, la destruction de biens, d'habitations, de fermes et de récoltes. Ces crimes, commis par des milices armées et des groupes paramilitaires, sont en partie responsables des déplacements de population à grande échelle devenus monnaie courante dans les conflits africains.

## Rôle du rapporteur spécial

En réponse à l'augmentation des déplacements internes en Afrique et aux graves violations des droits de la personne vécues par les populations déplacées, la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP)<sup>1</sup> a décidé de créer le poste de rapporteur spécial sur la situation des personnes déplacées (ainsi que des réfugiés et des demandeurs d'asile).

Le rapporteur spécial a pour mandat d'élaborer et de promouvoir des stratégies efficaces destinées à améliorer la protection des droits des personnes déplacées, et d'assurer le suivi de ses propres recommandations.

Étant donné la nature imprécise des activités des acteurs non étatiques, le fait d'obtenir leur contribution à la protection des civils représentera un grand défi non seulement pour le rapporteur spécial, mais aussi pour l'Union Africaine et la communauté internationale. Pour relever ce défi, il faudra veiller à l'investissement des ressources nécessaires et à la collaboration des États

parties aussi bien que des acteurs non étatiques.

Par ailleurs, les autorités des États concernés doivent garantir un accès aux zones de conflit afin d'assurer la protection des personnes déplacées. Les États africains doivent intégrer à leurs lois nationales les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, afin que leur législation garantisse la protection des personnes déplacées.

La CADHP et le rapporteur spécial admettent que les Principes directeurs sont bien connus dans les États africains, mais ils constatent leur mise en œuvre inadéquate dans la pratique. Le rapporteur spécial a donc proposé une initiative qui contribuerait à garantir la mise en œuvre et le respect de ces principes en Afrique. Il a en outre recommandé à la CADHP de convoquer en Afrique une conférence internationale visant à promouvoir l'adoption d'un instrument africain destiné à intégrer les Principes directeurs à la législation nationale des pays du continent (et à soutenir les programmes d'aide d'urgence des États à l'intention des personnes déplacées).

En plus de promouvoir la participation des acteurs non-étatiques, le rapporteur spécial et la CADHP ont le devoir de sensibiliser les États africains et leurs citoyens à leurs obligations en vertu de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.<sup>2</sup> L'article 25 oblige les États parties à promouvoir et à assurer, l'enseignement, la diffusion, et le respect des droits et des libertés contenus dans la Charte, et de veiller à la compréhension des obligations et des devoirs correspondants. L'article 28 stipule que chaque individu doit exercer ses droits et ses devoirs à l'égard de sa famille, de la société, de l'État et de la communauté internationale. Or, la permanence de l'ampleur des déplacements et des atrocités commises par des acteurs non étatiques en Afrique

démontrent l'inefficacité des États africains à intégrer dans leurs programmes d'éducation une formation en droit humanitaire international. À long terme, l'éducation relative aux droits humains contribuerait à l'établissement d'une culture de respect de la vie et de la dignité humaine. D'ailleurs, les combattants armés et les milices sont rarement issus d'écoles militaires où le droit humanitaire international est enseigné.

À titre de rapporteur spécial, j'espère que l'on parviendra à relever le défi de la prévention des déplacements internes en obligeant les États à sensibiliser les membres de leur population, à tous les niveaux, au caractère sacré de la vie humaine ainsi qu'à la nécessité de respecter les droits humains et le droit humanitaire international. Quoi qu'il en soit, si des problèmes de déplacement interne surgissent néanmoins, les États et les acteurs non étatiques ont l'obligation et le devoir moral de faciliter, d'une part, l'accès des personnes déplacées à toute l'aide nécessaire pour garantir leurs droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels, et, d'autre part, la réinstallation ou l'intégration des personnes concernées dans un climat de sécurité et de dignité.

Quelle que soit la situation, la coopération internationale est cruciale. De même, la collaboration de l'Union africaine et des États africains au travail du rapporteur spécial et de la CADHP est essentielle à l'amélioration de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées en Afrique. La CADHP et le rapporteur spécial continueront d'attirer l'attention de tous les États parties et les acteurs non étatiques impliqués dans les conflits du continent sur le respect de leurs obligations en vertu du droit humanitaire international.

*Bahame Tom Nyanduga est membre de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ainsi que rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Afrique. Courriel : btomn@yahoo.com*

1. [www.achpr.org](http://www.achpr.org)  
2. [www1.umn.edu/humanrts/instree/french/fz1afchar.html](http://www1.umn.edu/humanrts/instree/french/fz1afchar.html)



# Protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays : point de vue du CICR

par Alain Aeschlimann

*Les personnes déplacées à l'intérieur (PDI) constituent une préoccupation fondamentale pour le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). La protection des PDI est au cœur du mandat, des priorités et des préoccupations opérationnelles du CICR.*

Cette affirmation doit être placée dans le cadre global des actions du CICR en faveur des victimes de guerre et de sa prudence à l'égard des stratégies par secteur ou par catégorie de victime. Il convient de noter que la mission du CICR – définie dans les Conventions de Genève de 1949, leurs Protocoles additionnels de 1977 et les statuts de 1986 du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – consiste à « protéger la vie et la dignité des victimes de guerre et de la violence interne, et de leur porter assistance » ainsi qu'à « prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels ». Les déplacements internes découlent principalement de conflits armés, plus particulièrement ceux associés à des violations du droit humanitaire international, ou d'autres situations de violence. Ainsi, en tant que membres des populations civiles affectées par ces types d'événements, les PDI sont admissibles au soutien du CICR.

Or, compte tenu de l'ampleur de leurs besoins et de leur vulnérabilité souvent extrême, les PDI peuvent dans bien des contextes faire l'objet, de la part du CICR, d'une plus grande attention que la population résidente. Cela s'inscrit en conformité avec le principe de l'impartialité, selon lequel le CICR doit agir en fonction des besoins et de la vulnérabilité. Il s'ensuit que le CICR intervient de plus en plus pour prévenir les déplacements et pour aider les populations déplacées, déjà vulnérables.

Au bout du compte, le CICR est tenu par son mandat d'agir en faveur de toutes les victimes de conflits armés et de violence, et il n'est donc pas en mesure, a priori, de déléguer ou d'abandonner, en tout ou en partie, ses activités en faveur des PDI. Puisque les interventions de l'organisation dépendent essentiellement de la situation, le CICR déploie ses ressources selon son appréciation du contexte, après une évaluation approfondie des conséquences sur le plan humanitaire. Nous veillons à ne pas pratiquer de discrimination positive et à ne pas avantager certaines catégories de bénéficiaires au détriment d'autres victimes.

Le CICR peut ainsi être amené à aider les populations d'accueil parallèlement aux activités en faveur des PDI.

Nos interventions sont caractérisées par la souplesse et le souci d'agir en complémentarité des efforts déployés par d'autres organisations. Dans certains contextes, le CICR peut être amené à mettre l'accent sur les populations restant dans des zones reculées alors que d'autres organisations se concentrent sur les PDI vivant dans des camps. Le cas du Darfour est à ce titre représentatif. Les interventions massives de même que la prolifération des organismes et des ONG œuvrant dans des camps de PDI (dont la plupart se trouvent près des capitales provinciales) ont non seulement stabilisé la situation, mais aussi amélioré à certains égards les conditions de vie des PDI par rapport à leur situation antérieure au déplacement. Aussi, le nombre sans cesse grandissant d'interventions humanitaires représente maintenant un facteur d'attraction, ou tout au moins un facteur de dissuasion au retour. Cela a incité le CICR à se concentrer sur les populations rurales qui n'ont pas fui et sur les PDI qui se sont réfugiées dans d'autres villages, car dans bien des cas leur situation et leur vulnérabilité sont pires encore qu'avant les déplacements à grande échelle.

Le CICR juge essentiel d'adopter une approche globale et détaillée. Nous fournissons simultanément notre aide et notre protection, aussi essentielles l'une que l'autre à nos activités, car les besoins ne peuvent être clairement divisés en catégories ou en secteurs. Nous avons plusieurs caractéristiques en commun avec d'autres acteurs humanitaires, mais les éléments suivants nous distinguent et donnent une valeur ajoutée à nos interventions :

- notre respect rigoureux des principes de neutralité et d'indépendance; notre statut d'intermédiaire neutre est particulièrement pertinent dans les contextes critiques
- notre présence sur le terrain et notre proximité avec les personnes affectées
- la priorité que nous accordons à

l'établissement de liens avec les représentants des autorités, des parties belligérantes et des groupes armés afin de les engager dans des dialogues confidentiels portant sur des préoccupations humanitaires

- notre engagement à moyen ou long terme dans des contextes donnés
- notre longue expérience et notre accent sur le professionnalisme
- notre capacité à répondre aux urgences et à déployer rapidement notre personnel.

## Considérations générales en matière de protection

D'abord et avant tout, la responsabilité de fournir une protection et des solutions incombe au gouvernement, aux autorités et aux autres parties qui contrôlent le territoire concerné. Cela dit, la conscience mondiale grandissante qui a amené des ONG et d'autres organisations humanitaires à s'intéresser à la protection des PDI représente une évolution importante et opportune des pratiques humanitaires. Toutefois, il est essentiel de se rappeler que les efforts de protection ne peuvent avoir d'effet valable sans la volonté politique des autorités concernées, des groupes armés et, très souvent, de la communauté internationale. Les entreprises humanitaires visant principalement à faire en sorte que les détenteurs du pouvoir s'acquittent de leurs responsabilités ne pourront jamais se substituer à l'action politique. Nous devons résister à la tendance consistant à tout envisager du point de vue de la « protection » et à considérer comme une panacée le simple fait d'envoyer davantage d'agents de protection ou de délégués du CICR. En réalité, le facteur déterminant consiste à créer un contexte favorable à la protection basé sur les efforts combinés de tous les acteurs concernés, chacun selon son rôle et ses particularités.

Au sens large, le concept de la protection englobe toutes les activités visant à garantir le plein respect des droits des individus ainsi que des obligations des autorités et des acteurs non étatiques, en conformité avec l'ensemble des règles de droit concernées. Pour le CICR, la protection au sens strict englobe les activités visant à prévenir ou à faire cesser les violations des droits des individus de même que des obligations des autorités et des acteurs non étatiques, en conformité avec l'esprit et la lettre du droit international humanitaire ainsi que d'autres règles fondamentales liées à la protection des



*Camp de PDI près de Nepalgunj, Nepal.*

personnes en situation de violence. Ces activités ont pour cibles les causes des violations, et non leurs conséquences.

En fonction de sa connaissance de la situation et des renseignements qu'il recueille (particulièrement au moyen d'entrevues auprès de témoins, de détenus ou de victimes d'abus), le CICR planifie ses activités selon une stratégie intégrant différents moyens d'action pertinents (persuasion, mobilisation, dénonciation, soutien de structures et services directs). Cela lui permet d'intervenir de manière appropriée (réponse, mesure corrective et établissement d'un milieu favorable). Pour le CICR, la protection passe avant tout par les plaidoiries confidentielles et bilatérales auprès des autorités et des groupes armés. Si ces mesures ne fonctionnent pas, le CICR est toujours en mesure d'assurer des interventions discrètes auprès de tierces parties et, exceptionnellement, de recourir à des plaidoiries ou à des appels publics. De plus, fait à noter, nous donnons des conseils sur l'amélioration des lois nationales, nous faisons connaître le droit international humanitaire plus largement, nous organisons des séances de sensibilisation aux mines, nous enregistrons les PDI, nous cherchons la trace des personnes disparues, nous procédons occasionnellement à l'évacuation de personnes, nous exécutons des programmes d'assistance conçus pour réduire l'exposition au risque, et nous entretenons des rapports avec et entre les parties belligérantes sur des questions humanitaires précises.

Toutes les mesures de protection que nous prenons sont fondées sur la primauté du droit. La référence aux obligations juridiques et la connaissance du cadre normatif en vigueur sont primordiales. Les personnes déplacées de l'intérieur, même si elles ne sont pas toujours mentionnées expressément, sont protégées par divers ensembles de droit, les principaux étant le droit international humanitaire, les droits de la personne et les lois nationales. En ce sens, les besoins les plus importants sont comblés, et il n'existe pas de lacu-

nes notables en matière de protection juridique des PDI. Comme toujours, la difficulté consiste en réalité à faire respecter les règles existantes. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, établis

par l'ONU, constituent un outil très utile et important, car ils renforcent des éléments de droit international humanitaire, de droit de la personne et de droit des réfugiés qui couvrent toutes les phases des déplacements internes. Cependant, ces principes n'ont pas de caractère obligatoire. Or, dans les situations de conflit armé, il nous semble particulièrement essentiel de faire d'abord appel à des règles impératives, soit les obligations du droit international humanitaire que sont tenus de respecter les acteurs tant étatiques que non étatiques. Nous craignons que le recours exclusif à des principes non impératifs visant spécifiquement les personnes déplacées finisse par réduire la portée de la protection que le droit international humanitaire accorde à l'ensemble de la population civile.

À bien des égards, d'ailleurs, la protection des PDI ne peut être différenciée de la protection accordée à l'ensemble de la population civile. Dans un cas comme dans l'autre, nous devons toujours lors de nos actions accorder la priorité à l'intérêt des personnes affectées et veiller à ce que les activités ne causent aucun préjudice aux futurs bénéficiaires. Il est par ailleurs nécessaire de déterminer s'il existe un seuil de sécurité suffisant tant pour les personnes affectées que pour le personnel humanitaire. Dans bien des régions du monde, les contraintes de sécurité grandissantes nuisent à l'accès du personnel concerné et à l'efficacité des activités de protection. Cela est d'autant plus vrai lorsque des intérêts criminels sont en jeu ou que des protagonistes rejettent, ou essaient d'utiliser à leur profit, la présence humanitaire ou le droit international humanitaire.

### Contraintes et difficultés de coordination

Une certaine confusion opérationnelle découle d'une confusion sémantique. Diverses parties prenantes qualifient de « PDI » des catégories de personnes vivant des situations différentes (personnes déplacées récemment en raison

d'un conflit; personnes déplacées ou réinstallées de force; personnes déplacées qui se sont intégrées en banlieue d'une ville; migrants économiques; personnes déplacées en raison d'une catastrophe naturelle, etc.). La définition des PDI établie dans les Principes directeurs n'est pas réellement pertinente sur le plan opérationnel, car elle s'applique à un groupe trop large dont les besoins sont trop variés.

L'accent sur la protection des PDI représente un danger, car il pourrait s'avérer préjudiciable au reste de la population et entraîner une réduction de la protection à laquelle la population civile a droit. On néglige souvent le risque de tensions entre les populations d'accueil et les populations déplacées, alors que ces dernières se trouveront stigmatisées si les souffrances des premières ne sont pas suffisamment prises en compte.

Une des autres difficultés à surmonter consiste à réagir adéquatement dans la phase suivant immédiatement les déplacements, au moment où les PDI sont probablement les plus vulnérables, où il se produit le plus de violences sexuelles, où les familles risquent le plus d'être séparées et où apparaissent de nombreux cas d'enfants séparés ou non accompagnés associés à des problèmes particuliers de protection de l'enfance. Nous devons prendre davantage conscience du fait que les parties belligérantes peuvent se servir des déplacements comme un moyen de parvenir à leurs fins, ou même comme une méthode de combat. La protection doit être fondée sur la reconnaissance de tout ce qui peut causer les déplacements, sur la prise en compte du fait que des conditions de sécurité minimales doivent être respectées pour permettre un retour viable, et sur le respect du droit des PDI de choisir librement si elles rentreront chez elles, demeureront où elles sont ou se réinstalleront ailleurs.

L'accroissement du nombre d'organisations qui s'occupent de questions liées aux PDI comporte des avantages et des inconvénients. D'une part, il permet de mieux faire connaître la problématique des PDI, lesquelles bénéficient en outre des champs d'expertise particuliers de différentes organisations humanitaires. D'autre part, il peut entraîner des répercussions négatives pour le reste de la population civile, comme cela a été mentionné précédemment. Ainsi, pour chaque crise, l'adoption d'une approche coordonnée représente la seule façon d'obtenir des résultats cohérents et valables. Le CICR souligne régulièrement sa volonté de coordonner ses activités avec celles d'autres organisations, tout en insistant sur le fait que la nécessité de préserver la neutralité et l'indépendance du CICR l'interdit d'être soumis officiellement à la coordina-



tion d'autres organismes ou contraint à l'avance de s'en tenir à une approche sectorielle particulière. Il importe que la coopération avec d'autres organisations se fasse sans mettre en péril la perception de neutralité, d'impartialité et d'indépendance du CICR, motivé exclusivement par des préoccupations humanitaires.

En sa qualité d'invité permanent, le CICR participe aux travaux du Réseau interorganisations sur les déplacements internes<sup>1</sup> et à diverses réunions du Comité permanent interorganisations<sup>2</sup>. De plus, il a participé activement aux différentes consultations sur l'approche collaborative à l'égard des PDI et sur l'approche sectorielle proposée récemment dans le système des Nations Unies. L'étendue ainsi que les limites de nos interactions en ces occasions ont déjà été expliquées. Le CICR

est véritablement déterminé à faire en sorte que la complémentarité opérationnelle se concrétise, de manière à défendre au mieux les intérêts des personnes affectées par des conflits et d'autres situations de violence. Cela exige un dialogue soutenu avec des partenaires clés, tant à l'échelle bilatérale que multilatérale, ce qui comprend la mise en commun des renseignements sur ce que chaque partie entend faire.

À l'échelle locale, le CICR essaie de se concentrer sur les réunions de coordination qui apportent réellement une valeur ajoutée au travail sur le terrain plutôt que de simplement ajouter un échelon bureaucratique. Dans les limites des exigences de confidentialité associées à des violations particulières, le CICR participe de manière sélective aux réunions de coordination sur la protection que certains pays organisent

depuis quelque temps. Ainsi, avant de prendre une décision à cet égard, il analyse si sa participation risque ou non de miner la confiance que lui portent les autorités et les acteurs non étatiques.

Il reste à espérer que les discussions actuelles concernant la protection des PDI ainsi que la coopération et la coordination internationales et interorganisations mèneront finalement à une amélioration concrète de la protection!

*Alain Aeschlimann est chef de la Division de la protection du CICR : [www.cicr.org](http://www.cicr.org) Courriel : [aaeschlimann.GVA@cicr.org](mailto:aaeschlimann.GVA@cicr.org)*

1. Senior Network on Internal Displacement

2. IASC – UN's Inter-Agency Standing Committee ([www.humanitarianinfo.org/iasc](http://www.humanitarianinfo.org/iasc))

## Coordination et financement : retour des personnes déplacées de l'intérieur au Congo

par Tim Morris

*Un projet pilote visant le retour des personnes déplacées de l'intérieur (PDI) par transport fluvial a mis en lumière l'ampleur de la tâche associée au retour et à la réintégration des quelque 2,3 millions de PDI de la République démocratique du Congo (RDC).*

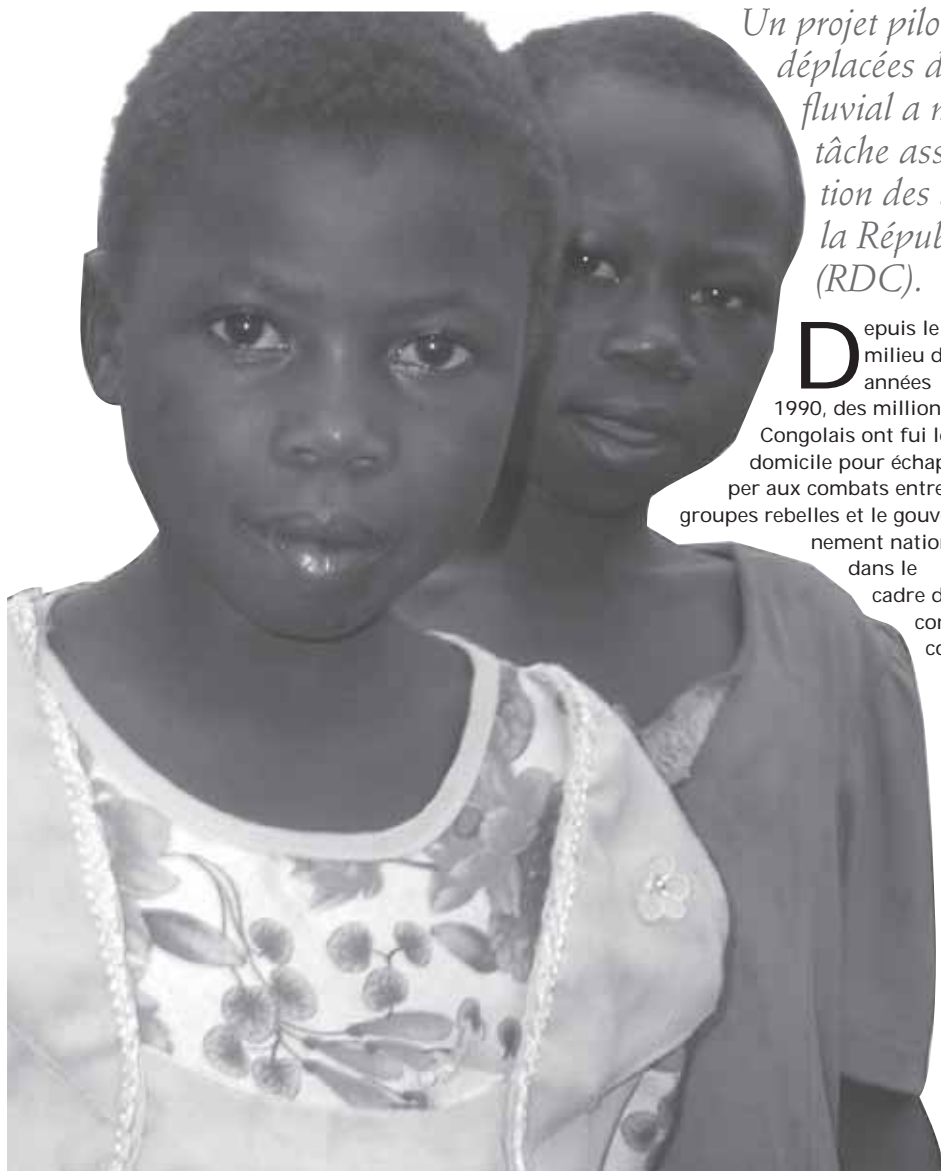
**D**epuis le milieu des années 1990, des millions de Congolais ont fui leur domicile pour échapper aux combats entre les groupes rebelles et le gouvernement national, dans le cadre d'un conflit com-

plexe qui, par moments, a même impliqué les neuf États voisins. Ce conflit aurait déjà coûté la vie à près de quatre millions de personnes.

La protection des personnes les plus à risque et la contribution à la réintégration de ceux qui retournent dans les zones plus stables du pays n'est certes pas chose facile, comme le montre clairement un rapport récent de Mark Cutts et d'Anne-Marie Linde, de la Division Interinstitutions des Déplacements Internes du BCAH<sup>1</sup>.

Puisque 90 % des personnes déplacées de la RDC vivent au sein de familles d'accueil plutôt que dans des camps, il s'avère difficile de déterminer précisément leur nombre et les lieux où elles se trouvent. Une enquête détaillée sur les PDI serait ainsi particulièrement avenue. Certaines provinces sont relativement calmes depuis trois ans, mais la situation demeure explosive dans une

*Jeunes filles déplacées, République Démocratique du Congo*



bonne partie de l'Est du pays, où règne l'insécurité en raison d'affrontements sporadiques entre groupes armés et de l'absence de système judiciaire fonctionnel. De fait, une impunité presque totale continue d'être associée aux violations à grande échelle des droits de la personne – tueries, viols, exploitation sexuelle, enlèvements, enrôlement forcé d'enfants, pillages, destructions de récoltes, taxation illégale et harcèlement général des populations civiles. Les troupes gouvernementales, non payées, sont responsables d'une bonne partie de ces crimes. En outre, la violence est accentuée par les affrontements ethniques, la présence de troupes étrangères, l'exploitation illégale des ressources naturelles (or, colombite-tantalite et diamants) ainsi que la contrebande de biens et d'armes. Qui plus est, la lenteur des programmes de désarmement, de démobilisation, de réintégration et de réadaptation (DDRR) entraîne dans certaines régions une remobilisation des milices.

Les troupes de la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC)<sup>2</sup> ont contribué à une stabilisation de la situation à certains endroits. Toutefois, puisqu'elle ne compte que 16 000 soldats (à titre de comparaison, la MINUL en compte 15 000, alors que le Libéria est douze fois plus petit que la RDC), son action demeure considérablement limitée, même si elle dispose d'un mandat en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU (qui l'autorise non seulement à « maintenir la paix », mais aussi à la « rétablir »).

Quelque 900 000 PDI sont retournées dans leur lieu d'origine depuis la fin de 2003, pour la plupart sans aide ou presque. Une partie des 380 000 Congolais réfugiés dans les neuf pays voisins sont également sur la voie du retour. Depuis 2003, on estime que 25 000 personnes sont retournées de leur propre chef dans les provinces du Kivu du Sud, du Katanga et de l'Équateur. Au cours de la dernière année, le Haut Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR) a aidé 12 000 personnes réfugiées dans des camps de Tanzanie à rentrer chez eux.

Le rapport de la Division Interinstitutions des Déplacements Internes insiste sur le fait que, pour veiller à la sécurité et à la viabilité des retours, il faut une stratégie claire et une étroite collaboration entre un large éventail d'autorités gouvernementales et d'acteurs s'occupant d'affaires humanitaires ou de développement. De même, il mentionne que l'ONU doit aider de toute urgence le gouvernement de la RDC à

élaborer un cadre national de retour et de réintégration ainsi qu'à adopter une loi nationale sur les PDI, en conformité avec les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

Le 19 mai 2005, une péniche de la marine congolaise a quitté la capitale, Kinshasa, pour le long du fleuve Congo pour ramener les quelque 1 600 PDI à son bord qui avaient vécu jusqu'à neuf ans dans des camps ou au sein de familles d'accueil. Ce fait a d'une part montré que bon nombre de personnes déplacées étaient prêtes à rentrer dans leur lieu d'origine si on les aidait à le faire. D'autre part, cela a attiré l'attention sur la nécessité d'une étroite collaboration entre les autorités gouvernementales et les multiples acteurs s'occupant d'affaires humanitaires ou de développement dans le pays. Plus particulièrement, cela a souligné la nécessité de déployer des efforts de réadaptation et de reconstruction dans les régions de retour.

Or, jusqu'à présent, en raison de préoccupations liées à la sécurité, de problèmes logistiques et de la réticence des donateurs à investir dans des activités de reconstruction d'après-conflit, les investissements dans les régions de retour se sont avérés minimes. Cette constatation est d'autant plus vraie dans les zones reculées du pays, où les contraintes logistiques sont énormes. Comme le rappelle fréquemment le coordonnateur humanitaire de l'ONU, Ross Mountain, « il suffit pour comprendre de s'imaginer un pays de la taille de l'Europe de l'Ouest, mais sans routes ».

Le gouvernement de transition établi en juin 2003 continue de se démettre pour affirmer son autorité dans une bonne partie de l'Est du pays, rendant la collaboration entre la communauté internationale et les acteurs locaux difficile. La coordination s'avère d'autant plus délicate qu'il y a eu prolifération des ministères à Kinshasa (plus de 50 ministères ont été créés pour permettre à toutes les parties d'obtenir des postes gouvernementaux). Cela étant, les activités de retour et de réintégration relèvent d'au moins quatre ministères différents.

Quoi qu'il en soit, pour faciliter les retours spontanés, il importe de multiplier de manière notable les activités de rétablissement. Le rapport de la Division Interinstitutions des Déplacements Internes mentionne que ces activités doivent être axées sur : l'établissement de la primauté du droit et de systèmes judiciaires fonction-

nels; la réparation ou la construction d'installations de santé, d'éducation et d'aqueduc; la remise en état des infrastructures essentielles, y compris les routes, les voies ferrées et les ponts; et l'exécution de travaux publics exigeant beaucoup de main-d'œuvre, de manière à encourager le retour des PDI et des ex-combattants. Le BCAH, le PNUD, le HCR, la Banque mondiale et les donateurs doivent quant à eux resserrer leurs liens en matière de coordination des programmes de DDRR. Les acteurs humanitaires ne devraient avoir à combler les lacunes que dans le cas où les acteurs en charge du développement ne veulent pas ou ne peuvent pas agir aussi rapidement qu'il le faudrait.

Les donateurs doivent veiller à ce qu'en RDC les programmes humanitaires ainsi que les programmes de développement à plus long terme soient financés adéquatement. Jusqu'à présent, cela n'a pas été le cas. La réponse à l'appel humanitaire de 2005 en faveur de la RDC n'a atteint à la fin août que 43 % de l'objectif de financement, établi à 201 millions de dollars, malgré le fait que la RDC est un pays pilote pour l'Initiative sur les pratiques à recommander aux donateurs de l'action humanitaire<sup>3</sup>. Les donateurs doivent prendre conscience que l'appui au retour des PDI et des réfugiés contribuera non seulement à l'obtention de solutions durables aux personnes déplacées, mais aussi à la consolidation de la paix en RDC.

*Tim Morris est rédacteur de la revue Migration forcée (FMR). Pour obtenir le rapport complet d'IDD, prière de consulter l'adresse suivante : [www.reliefweb.int/idp/docs/reports/2005/DRC%20mission%20report%2012-20%20May%202005.pdf](http://www.reliefweb.int/idp/docs/reports/2005/DRC%20mission%20report%2012-20%20May%202005.pdf)*

1. OCHA's Inter-Agency Internal Displacement Division (IDD)

2. [www.monuc.org](http://www.monuc.org)

3. « Good Humanitarian Donorship Initiative ». Voir [www.reliefweb.int/ghd/CAP\\_Pilots.html](http://www.reliefweb.int/ghd/CAP_Pilots.html) (en anglais)

# Dilemmes au Darfour

par Daniel Turton

*La mise en œuvre d'une action concertée qui garantirait la protection des personnes déplacées au Darfour exige une meilleure communication et un leadership plus efficace*

Si on devait réaliser une étude de cas appelant à la réflexion en vue d'un atelier sur les dilemmes humanitaires, le Darfour représenterait le choix idéal réunissant tous les éléments recherchés : personnes déplacées vivant dans des camps ou dans des communautés d'accueil; migrants de retour et réfugiés; une situation d'urgence complexe déjà considérée comme un « après-conflit »; une opposition entre le principe d'« aide en fonction des besoins » et les intérêts des donateurs; des difficultés de coordination dues à la pléthore d'organismes sur le terrain; des liens avec d'autres conflits et des tentatives visant à les désamorcer; une diminution du financement; une attention médiatique considérable; la crainte de voir le conflit se prolonger en raison de l'aide fournie et la difficulté de déterminer la meilleure façon de demeurer neutre dans le conflit. À la lumière de tous ces éléments, on rencontre de nombreux dilemmes dans la prise de décisions relatives aux programmes, l'un d'eux consistant à déterminer s'il faut ou non étendre l'aide au-delà des camps.

Les organisations humanitaires présentes au Darfour semblent peu à peu se détourner du modèle d'intervention d'urgence, où la majorité de l'aide est fournie dans des camps, au profit d'un modèle d'« après-conflit » ou de « développement », où davantage de projets sont exécutés dans le milieu d'origine des personnes déplacées. La transition est fortement encouragée par le gouvernement, mais elle apparaît prématurée, et certainement audacieuse, avant qu'un accord de paix ne voit le jour. En élargissant leur zone d'activité, les ONG auront de plus en plus de difficulté à demeurer neutres et à s'en tenir au principe consistant à fournir l'aide en fonction des besoins.

Bien sûr, il y a de bonnes raisons d'exercer des activités au-delà des camps. Les attaques de masse menées contre des communautés civiles semblent avoir cessé. La concentration de l'aide dans les camps réduit la liberté de mouvement alors que les familles cherchent à retourner cultiver leurs terres. Ainsi, les besoins des membres de communautés affectées par la guerre qui vivent à l'extérieur des camps doivent être pris en considération à mesure que l'accès aux ONG s'améliore.

Toutefois, la promesse d'assistance ne devrait pas servir à inciter les personnes à quitter les camps pour retourner contre leur gré dans leur village d'origine. Les ONG reconnaissent qu'il n'est pas souhaitable d'obliger les déplacés à se rendre dans des camps pour avoir accès à de l'aide, mais plusieurs raisons les font hésiter à fournir de l'aide dans les villages d'origine des personnes déplacées. Avant tout, elles craignent que le gouvernement ou d'autres acteurs profitent de cette aide pour encourager le retour prématuré des personnes concernées à des fins politiques plutôt qu'humanitaires. De plus, certaines ONG estiment que leurs programmes actuels n'ont pas encore permis d'atteindre des « normes minimales », ce qui les dissuade d'élargir leur zone d'activité. D'autres sont tenues de respecter les conditions de leurs donateurs de ne fournir de l'aide qu'aux personnes déplacées, ce qui pose problème dans le cas des habitants non déplacés des villages où retournent les personnes déplacées. Pour ce qui est des organismes qui ont davantage de latitude par rapport aux groupes cibles, la fourniture d'aide en fonction des besoins exige aussi l'évaluation des besoins des agriculteurs et des éleveurs de bétail. D'une part, les ONG craignent que la fourniture d'aide aux groupes de « nomades arabes » n'entraîne l'exclusion des personnes

déplacées. D'autre part, le fait de ne pas leur fournir d'aide pourrait donner l'impression, du moins parmi les nomades, que la communauté internationale a un parti pris.

Selon le principe de l'aide fournie en fonction des besoins, la situation des personnes – qu'il s'agisse ou non de personnes déplacées – ne doit pas avoir d'influence sur leur droit d'obtenir de l'aide. Cela mène à la supposition que l'accès à l'aide devrait être élargi au maximum, alors que le principe de précaution oblige à considérer les conséquences négatives que risquent d'avoir les activités humanitaires, notamment au regard de l'accroissement des tensions entre les communautés. L'évaluation de ces éventuelles répercussions est particulièrement compliquée en cas de mouvements de retour pouvant résulter d'une « incitation non justifiée ». Il n'est donc pas surprenant, compte tenu de la complexité de la situation, que des ONG décident de ne pas prendre de risques et de se concentrer plutôt sur leur zone d'activité actuelle. Certains critiquent ces décisions, qu'ils qualifient de stratégie de « confinement humanitaire, et non d'action humanitaire ». <sup>1</sup> D'autres soutiennent qu'il s'agit simplement de la réaction la plus prudente dans un contexte de crise politique.

En janvier 2005, pour faciliter l'action humanitaire plutôt que le confinement, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) et le gouvernement du Soudan ont signé une lettre d'accord établissant les responsabilités de chaque partie et insistant sur des principes comme

Darfour.



l'accès humanitaire et le droit de retour. Cette lettre se fonde sur un accord standard tripartite pour le rapatriement des réfugiés, passé entre le pays hôte, le pays d'origine et le HCR. Pour les personnes déplacées, toutefois, l'outil en question n'est pas aussi efficace qu'on aurait pu l'espérer. La lettre d'accord mentionne bien que le gouvernement doit veiller à ce que les personnes déplacées « soient en mesure de décider librement si elles veulent ou non rentrer chez elles, et ce, sans coercition, pression ou incitation indue ». Mais aucune conséquence, s'il y en a, n'est spécifiée dans l'éventualité d'une « incitation indue ». De même, on n'y explique pas ce que pourrait impliquer une incitation légitime.

Dans le cadre des opérations de rapatriement, le HCR peut exprimer les préoccupations du pays d'origine lorsqu'il défend ses intérêts auprès du pays hôte et, dans bien des cas, il peut choisir de ne plus faciliter le retour volontaire des réfugiés. Au Darfour, cependant, le HCR ne peut ni faciliter le retour des personnes déplacées ni jouer le rôle d'intermédiaire impartial. La lettre d'accord ne concerne que l'Ouest du Darfour, et non les États du Nord ou du Sud de la région. Les organismes de secours se voient alors obligés de décider par eux-mêmes des mesures à prendre lorsqu'ils soupçonnent « une incitation indue » en faveur d'un mouvement de retour. Le refus de fournir de l'aide ne peut qu'accentuer les problèmes vécus contre leur gré par les migrants de retour, alors que le fait d'en fournir peut être considéré comme un soutien au retour involontaire.

### L'arbre ne doit pas cacher la forêt

Certains grands donateurs sont préoccupés par l'absence apparente de plan d'ensemble, c'est-à-dire l'établissement d'objectifs à long terme. La situation au Darfour ayant été qualifiée de crise de protection, les progrès seront évalués selon des critères de protection. Il semble y avoir consensus sur le fait que, pour la communauté internationale, l'objectif n'est pas de faire en sorte que chacun rentre chez soi (quelle que soit la signification de « chez soi »), mais bien de créer un climat favorable à la liberté de mouvement, de sorte que chacun puisse choisir librement s'il restera ou partira. Or, la liberté de mouvement signifie qu'au moins une partie des gens rentreront chez eux et, le cas échéant, beaucoup soutiennent qu'il faudra fournir de l'aide pour faciliter le processus. Quoi qu'il en soit, il importe d'adopter une stratégie qui établisse clairement la distinction entre, d'une part, l'objectif d'accroître la liberté de mouvement et, d'autre part, les éventuels indicateurs de réussite, dont le retour de personnes déplacées.

Il s'ensuit que la lettre d'accord entre le HCR (chargé de la protection des personnes déplacées) et le gouvernement (que beaucoup accusent d'être responsable des déplacements) devrait être soigneusement expliquée à toutes les parties prenantes, en particulier les ONG et les personnes déplacées. Il faut montrer clairement que, malgré l'accord sur le bien-fondé de la promotion d'un climat favorable aux retours volontaires, la réussite sera jugée en fonction de la liberté de mouvement, et non en fonction du nombre de migrants de retour.

En fait, il s'agit bel et bien d'expliquer tous les objectifs et les outils de protection – et pas seulement la lettre d'accord – avec soin et cohérence à l'ensemble des parties prenantes. Il y a toutefois un problème à cet égard, soit la « créativité » dont certains font preuve, dans le cadre des discussions sur les mouvements des personnes déplacées, pour détourner le langage à leurs fins : ainsi, le terme « retour provoqué » est de plus en plus remplacé par « retour incité » (ou même « retour encouragé »). Or, « retour provoqué » implique que les droits des personnes continuent d'être violés, alors que « retour volontaire » signifie que la fin du conflit est en vue. Les « jongleurs de mots » semblent donc chercher une expression à mi-chemin entre les deux, utilisant « retour incité » pour faire écho aux dures motivations politiques ou pratiques de ceux qui souhaitent un retour rapide, tout en proposant des méthodes d'incitation plutôt « douces ».

Les ONG et d'autres intervenants craignent que tous les retours « incités » soient considérés comme étant volontaires. Est-ce parce que l'ONU n'est pas certaine des mesures à prendre si un retour déjà effectué est jugé involontaire? En juillet 2005, la Mission des Nations Unies au Soudan a rapporté qu'il se produisait dans l'Ouest du Darfour un mouvement de personnes déplacées « encouragé » par le gouvernement. Sa désapprobation était sous-entendue, mais elle n'est pas allée jusqu'à affirmer qu'il s'agissait d'un mouvement involontaire, inapproprié ou provoqué.<sup>2</sup> Le rapport ne renferme pas les expressions définies dans la lettre d'accord, qui fait la distinction entre « coercition, pression ou incitation indue » et « aspect volontaire du retour ». Cela manifeste-t-il une volonté, pour des raisons évidentes, d'éviter que les problèmes soient abordés de front?

Une autre confusion est due au fait que, selon certains, presque tout mouvement de personnes déplacées hors des camps, même un déplacement secondaire, est considéré comme un « retour ». La lettre d'accord semble cautionner cette interprétation, car on y parle de « région et village d'origine, ou lieu de retour choisi ».

Bien que raisonnable dans le contexte d'un rapatriement, il semble anormal de parler de « retour » lorsque les personnes déplacées se réinstallent ailleurs. Il se peut que le HCR classe différents types de mouvement parmi les retours afin de s'assurer que son mandat de protection couvre toutes les situations possibles. Malgré tout, cela demeure une source de confusion pour les praticiens sur le terrain, qui peuvent en venir à soupçonner des motifs plutôt liés au souhait général de voir davantage de retours, ceux-ci étant considérés comme des signes de « réussite ».

### Stratégie à promouvoir

Le HCR fait preuve d'une grande prudence lorsqu'il prend des décisions touchant à la fois le gouvernement et les ONG, comme l'illustre sa réponse au projet du gouvernement de réhabiliter 76 villages affectés par la guerre. Le HCR a bien accueilli ce projet en principe, mais il a limité son soutien à sept des villages proposés. Il a adopté une position de « dissociation » de l'aide et du retour, en partie pour rassurer les ONG et les personnes déplacées sur le fait que l'objectif ne consistait pas à encourager le retour, pas même vers les villages réhabilités. Par contre, le HCR a accordé une aide prioritaire aux villages où des personnes déplacées étaient déjà retournées, soutenant que la présence de migrants de retour représentait un signe de conditions favorables en matière de sécurité. Or, cela peut sembler contraire à l'objectif de dissociation de l'aide et du retour, d'autant plus que beaucoup d'acteurs sont conscients du fait que le mandat du HCR concerne les personnes déplacées et les migrants de retour, et non l'aide en soi. Toute mesure prise par le HCR risque donc d'être interprétée comme un encouragement au retour, alors que cette question est extrêmement délicate dans le contexte actuel.

Bon nombre d'ONG estiment qu'en appuyant des projets gouvernementaux, même seulement sur le principe, le HCR laisse le contrôle lui échapper au profit du gouvernement, plutôt que d'assurer la défense proactive des personnes déplacées. Le HCR veut montrer qu'il prend des mesures concrètes pour améliorer la situation, mais il peut seulement le faire avec l'aide de la communauté d'ONG. Entre-temps, les ONG sont frustrées car ce qu'elles demandent au HCR n'est pas de leur fournir une liste des villages où exercer leurs activités, mais plutôt d'assumer une fonction dont elles ont de la difficulté à se décharger, c'est-à-dire la défense efficace de la protection des personnes déplacées. Il ne suffit pas que le HCR offre ses bons offices pour défendre vigoureusement les intérêts des personnes concernées auprès du gouvernement si les ONG et les



IRIN

personnes déplacées estiment qu'il ne remplit pas son devoir en ce sens.

Pourquoi le HCR n'a-t-il pas réussi à gagner la confiance des diverses parties prenantes? Bien des acteurs sur le terrain estiment pourtant que la coordination dans l'Ouest du Darfour est « exceptionnellement bonne ». Néanmoins, on constate des malentendus importants entre les organismes, et c'est là le cœur des difficultés du HCR. La coordination des activités de secours est peut-être bonne, mais la communication des stratégies de protection et des éléments de planification ne l'est pas. En outre, si la communication est insuffisante, le leadership l'est également. Le rassemblement de représentants d'organismes dans une pièce ne peut se substituer à l'intervention auprès des agresseurs réels et potentiels, et cela ne permet pas nécessairement de déterminer des objectifs clairs et une stratégie pour les atteindre. En fait, il faut du leadership, surtout dans un contexte où les ONG se sentent vulnérables face aux pressions du gouvernement et où elles souhaiteraient bénéficier du soutien d'un organisme de l'ONU.

Le mandat de coordination du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) ne peut garantir en soi une protection efficace. Sur les deux organismes détenant un

« mandat de protection », le HCR est le seul à avoir un problème de leadership, car il est aux prises avec des conflits inter-organisationnels, une confusion concernant son mandat et un financement limité. Le Comité International de la Croix Rouge, dont les opérations au Darfour sont les plus importantes à l'échelle mondiale, semble à son habitude ne pas avoir de liens avec les activités d'autres organismes.

### Conclusion

L'action concertée représente le cadre de réponse actuel à la crise humanitaire au Darfour. Est-ce là l'origine du problème du HCR, des organismes de secours et, au bout du compte, des bénéficiaires? Dans l'article qu'ils ont publié dans le numéro 22 de FMR,<sup>3</sup> Marc Vincent et Simon Bagshaw, de la Division inter-agences des déplacements internes du BCAH, décrivent les exigences de l'action concertée. En tête de liste figurent l'efficacité du leadership et des communications ainsi que la transparence des décisions. Ironiquement, c'est justement la réalisation de ces qualités institutionnelles que l'action concertée rend la plus difficile.

Dans un contexte hautement politique, le leadership exige d'excellentes communications. La confusion

inhérente à l'action concertée rend bien sûr cette condition particulièrement difficile à remplir, mais aussi particulièrement essentielle. Les objectifs doivent être soigneusement expliqués à toutes les parties prenantes, et il faut pour ce faire y consacrer suffisamment de temps et de ressources. Pour un organisme tel que le HCR, il ne suffit pas d'adopter une stratégie; encore faut-il que cette dernière soit communiquée aux autres acteurs et que l'organisme en question obtienne, ou mobilise, les moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

*Daniel Turton a travaillé comme spécialiste en protection dans l'Ouest du Darfour pour le Conseil danois pour les réfugiés, et auparavant dans l'Est de l'Afrique et dans les Balkans pour le HCR. Cet article n'engage que la responsabilité de l'auteur et ne reflète pas nécessairement le point de vue du Conseil danois pour les réfugiés. Courriel : Turton@europa.com.*

1. Voir Darfour: Livelihoods under Siege, presses de l'Université Tufts, juin 2005, p.117. [http://nutrition.tufts.edu/pdf/research/famine/darfur\\_livelihoods\\_under\\_seige.pdf](http://nutrition.tufts.edu/pdf/research/famine/darfur_livelihoods_under_seige.pdf).

2. [www.humanitarianinfo.org/darfur/uploads/situation/unsitreps/2005/july/04\\_Sit\\_Rep\\_for\\_14\\_July\\_05.doc](http://www.humanitarianinfo.org/darfur/uploads/situation/unsitreps/2005/july/04_Sit_Rep_for_14_July_05.doc).

3. [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR22/FMR2229.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR22/FMR2229.pdf).

*Al Junaina,  
Ouest du  
Darfour.*

# La Division Interinstitutions des Déplacements Internes du BCAH

La Division Interinstitutions des Déplacements Internes (DID) a été établie en Juillet 2004 et se trouve à Genève au sein du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH). Dirigée par Dennis Mc Namara, conseiller spécial de Jan Egeland, le Coordonnateur des Secours d'Urgence (CSU) des Nations Unies, le staff de cette division regroupe des personnes travaillant pour le PNUD, HCR, HCDH, et pour différentes ONG. La DID travaille étroitement avec les membres du Comité permanent interorganisations des Nations Unies, et en particulier à travers le Réseau Senior Inter-Institutions sur les déplacements internes, coordonné par le Directeur pour le CSU.

La DID travaille pour promouvoir un vaste système d'améliorations qui répondrait mieux aux besoins des personnes déplacées et fournit un soutien à des situations spécifiques dans différents pays. Ses principaux axes de travail sont la protection des PDI (Personnes Déplacées de l'Intérieur), le soutien sur le terrain, la formation des acteurs de terrain, la promotion des Principes Directeurs des Personnes Déplacées de l'Intérieur et l'information publique.

Afin d'intégrer les problèmes relatifs aux personnes déplacées de l'intérieur dans la planification et dans les réponses opérationnelles sur le terrain, la Division maintient une communication constante avec un large panel d'office sur le terrain tels que les BCAH et les missions de terrain des Nations Unies. La Division organise également des visites spécifiques pour fournir des évaluations et des conseils aux équipes de travail des Nations Unies sur le terrain. Les rapports de mission de la DID sont disponibles sur le site Internet.

Pour plus d'informations, vous pouvez consulter le site Internet [www.reliefweb.int/idp](http://www.reliefweb.int/idp) ou nous envoyer un e-mail à [idpunit@un.org](mailto:idpunit@un.org) ou enfin un courrier à l'adresse suivante : Palais des Nations, BCAH – Division Interinstitutions des Déplacements Internes, 8-14 Avenue de la Paix, 1211 Genève, Suisse. (Tel: + 41 22 917 2692. Fax: + 41 22 917 0608)



*Al Junaina, Darfour.*