

Défis conceptuels et solutions pratiques dans les situations de déplacement interne

Chaloka Beyani, Natalia Krynsky Baal et Martina Caterina

En situation de déplacement interne, divers défis d'ordre politique, opérationnel, éthique et pratique compliquent notre compréhension, nos interventions en réponse à celles-ci et la mise en œuvre efficace de solutions.

Selon les estimations, on comptait 40,8 millions de personnes déplacées de l'intérieur en janvier 2016, tandis que 19,2 millions de personnes avaient été déplacées par des catastrophes rien qu'en 2015.¹ Les paramètres du déplacement interne (de ses causes à ses solutions) sont généralement clairs au niveau conceptuel et bien documentés dans les sphères juridiques et politiques. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays² et les cadres juridiques régionaux et nationaux ultérieurs clarifient les causes du déplacement et les droits des personnes déplacées de l'intérieur (PDI) avant, pendant et après leur déplacement. Le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (2010) du Comité permanent interorganisations (le « cadre du CPI ») est venu compléter ces documents en définissant et en décrivant les solutions durables possibles pour les PDI³. Toutefois, sur le terrain, l'un des défis consiste à déterminer quand le déplacement prend fin et, par conséquent, la nécessité de soutenir la quête de solutions durables.

Le cadre du CPI, reconnu généralement comme le cadre de référence approuvé à l'échelle internationale pour trouver des solutions pour les PDI, affirme : « Une solution durable est mise en place lorsque des personnes qui ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays n'ont plus besoin d'aide ni de protection spécifiques liées à leur déplacement et que ces personnes jouissent des droits de l'homme sans discrimination en raison de leur déplacement ». Il définit également trois chemins possibles vers la mise en place d'une solution durable (réintégration durable, intégration locale ou intégration dans une autre région du pays) et fournit ainsi un point de départ précis pour la réalisation d'analyses, d'activités de plaidoyer et de programmes exhaustifs.

Le cadre décrit ensuite huit critères qui peuvent être utilisés pour déterminer le degré de succès d'une solution durable : sécurité et sûreté ; niveau de vie satisfaisant ; accès à des moyens d'existence, restitution des habitations, de terres et de la propriété ; accès à

la documentation personnelle ; regroupement familial ; participation aux affaires publiques et accès à des recours effectifs et la justice.

Cela met en lumière la complexité du processus de recherche de solutions durables, un processus nécessitant l'intervention coordonnée et en temps opportun des acteurs de l'humanitaire, du développement et de la consolidation de la paix. Par conséquent, pour mettre en place des réponses au déplacement axées sur les solutions, il faut un vaste éventail de parties prenantes (et leurs différents domaines d'expertise), des ressources potentiellement élevées et une analyse exhaustive de la situation sur le terrain afin de cibler les interventions aussi efficacement que possible et de garantir la complémentarité des acteurs.

L'analyse d'une situation de déplacement orientée sur les solutions doit être suffisamment large pour prendre en compte les différentes facettes des huit critères susmentionnés plutôt que de se pencher sur quelques-uns d'entre eux en ignorant leurs relations avec les autres. Un nombre croissant de personnes reconnaissent et défendent, à un niveau élevé, le besoin de multiplier les efforts pour réaliser une telle analyse conjointe et exhaustive, mais il ne s'agit pas encore d'une pratique courante et la poursuite de cet objectif est plus facile à dire qu'à faire.

Pas seulement le retour et la réintégration

Les gouvernements et les autres acteurs se montrent parfois impatients de promouvoir le retour comme la solution privilégiée (et, dans certains cas, la seule solution) et subissent souvent des pressions pour accepter une situation qui est loin d'être idéale en rabaisant une « solution » à un simple mouvement de retour ou une simple réinstallation, ce qui permet de faire baisser la population de PDI. Toutefois, les stratégies pour une solution durable doivent prendre en compte les préférences des PDI et devraient également considérer si les conditions sont propices au retour et quels obstacles éventuels il reste à surmonter. Elles devraient également garder à l'esprit d'autres moyens adaptés de trouver des

solutions, par exemple l'intégration locale et l'intégration ailleurs dans le pays. Une analyse exhaustive des préférences, des opportunités et des obstacles dans la quête de solutions durables, conduite en recourant à des méthodes telles que le profilage, peut contribuer à préconiser des stratégies et des approches plus adaptées.

Par exemple, un exercice de profilage réalisé au Yémen en 2010 a contribué à éclairer la stratégie de ce pays en matière de solutions durables. Entrepris par le gouvernement du Yémen, l'UNHCR (l'agence de l'ONU pour les réfugiés) et le Conseil danois pour les réfugiés, cet exercice a apporté des informations qui ont permis de réorienter la stratégie vers la promotion de solutions autres que le retour, la seule solution préconisée jusqu'alors par la politique en place. L'une des conclusions essentielles du profilage réalisé au Yémen concernait les intentions des PDI à retourner sur le lieu où ils résidaient avant leur déplacement, une donnée qui a ensuite été comparée aux conditions dans lesquelles ce retour était possible. Les résultats ont ainsi révélé qu'environ 25 % des personnes interrogées s'exposaient au risque de déplacement prolongé si cette approche focalisée uniquement sur le retour se poursuivait.

Une autre difficulté courante concerne l'urbanisation croissante du déplacement conjuguée à la disponibilité limitée d'informations utiles concernant les personnes déplacées en milieu urbain. Souvent, l'urbanisation des ménages et des communautés rend moins réalisable le retour en zone rurale. De plus, et notamment dans les situations de déplacement prolongé en milieu urbain, les déplacés et les non-déplacés peuvent vivre dans des conditions semblables mais faire face à des difficultés distinctes en matière de protection. Toutefois, ces différences peuvent passer inaperçues en raison de la grande insuffisance d'informations ventilées.

Une analyse comparative entre les personnes déplacées et non déplacées (ou d'autres groupes concernés, par exemple les migrants économiques ou les réfugiés de retour) peut véritablement changer la donne. Une telle analyse apporte souvent des informations permettant de mieux cibler les réponses en s'appuyant sur une connaissance plus nuancée des compétences et des capacités, ainsi que des besoins des différents groupes et de leurs préoccupations en matière de protection. Cela permet alors de mieux comprendre les problèmes de développement communs auxquels sont confrontés les communautés touchées par le



Maison détruite par des frappes aériennes dans le quartier de Nahdah à Sanaa, Yémen, janvier 2016.

déplacement ainsi que leurs voisins non déplacés, et aussi d'identifier les éventuelles vulnérabilités spécifiques aux personnes déplacées.

Un exemple plus récent est celui de deux exercices de profilage conduits à Mogadiscio et à Hargeisa en Somalie, qui portaient sur les populations vivant dans des installations informelles dans ces deux villes. Entreprises en collaboration avec les administrations centrale et locales, ces deux exercices ont dressé un tableau précis de l'échelle du déplacement dans ces deux villes et apporté des données solides permettant aux acteurs du développement et aux urbanistes d'ajuster les programmes qu'ils avaient planifiés en y intégrant une approche plus sensible au déplacement. À Hargeisa, les résultats ont révélé très peu de différences entre les conditions de vie des migrants économiques, des PDI, des communautés d'accueil et des réfugiés rapatriés dans le peuplement étudié. Cela implique qu'il convient de poursuivre des solutions à plus long terme pour les personnes déplacées dans le cadre de stratégies de réduction de la pauvreté urbaine et de prendre en compte ces installations dans le cadre de la planification urbaine générale.⁴ Toutefois, les conclusions du même exercice révèlent également que les PDI du centre-sud de la Somalie sont plus vulnérables, ce qui signifie qu'il faut y poursuivre les activités de suivi de la protection et de plaidoyer, notamment

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions



UNHCR/Yahya Aitab

dans le domaine de l'accès aux services publics.

Des données relatives au déplacement pour les acteurs du développement

Une vaste majorité de la communauté internationale s'accorde sur le besoin d'une plus grande implication des acteurs du développement dans les interventions auprès des déplacés, sur l'importance de considérer les personnes déplacées contre leur gré non seulement comme des bénéficiaires de l'assistance mais aussi comme des acteurs économiques actifs et sur les avantages de renforcer leur autonomie et leur résilience dans la quête de solutions durables.

Des débats ont eu lieu à ce sujet en anticipation du Sommet humanitaire mondial de 2016 et dans le cadre du Programme de développement durable pour 2030.

Un élément crucial de ces débats concerne le besoin d'un plus grand nombre de données « utiles sur le plan du développement » et d'analyses du déplacement afin de contribuer à justifier ou à mettre en place une approche du développement plus « sensible au déplacement » dans les pays concernés. Des efforts discrets sont actuellement en cours dans différents contextes pour tenter de combler cette lacune, y compris des études de grande échelle conduite par la Banque mondiale dans la région des Grands Lacs⁵, au Moyen-Orient et ailleurs, un plus grand appui aux recherches universitaires s'intéressant à l'impact économique du développement⁶ et plusieurs enquêtes auprès des ménages visant à comparer les conditions de vie des personnes déplacées et non déplacées résidant dans des zones semblables. En plus de ces initiatives ciblant des pays et des régions spécifiques, des travaux d'envergure mondiale ont également été récemment amorcés.⁷

Cependant, il reste rare que les acteurs de l'humanitaire, du développement et de la consolidation de la paix conduisent des analyses véritablement communes en collaborant véritablement au cours des processus de recherche, de conception et de mise en œuvre. En raison de la « logique » différente de chaque discipline (dont les différences liées aux cycles

de planification, aux mandats, aux priorités, à la terminologie, aux ressources, aux relations avec les autorités et aux approches du partenariat), il est difficile de produire une analyse qui réponde aux besoins informationnels de tous les acteurs et d'atteindre un accord sur les priorités d'intervention en fonction des données disponibles. Et lorsque cela se produit, c'est le plus souvent suite à un mouvement impulsé par des personnes et non pas appuyé par des institutions. Pour autant, la confiance et le sentiment d'appropriation générés par un tel processus collaboratif peuvent ouvrir la voie à une augmentation considérable des impacts et de l'utilisation des résultats.

Bien qu'il soit difficile de surmonter ce défi très concret, on observe un nombre croissant de cas où les impacts positifs sont significatifs. Par exemple, afin d'élaborer la Stratégie pour des solutions durables en Côte d'Ivoire, l'UNHCR et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont apporté leur appui au gouvernement et collaboré étroitement avec le Bureau national de statistique pour conduire un exercice de profilage à Abidjan et dans les zones de l'ouest du pays touchées par le déplacement, sur la période 2014-2015. Bien que ce processus ait connu de nombreux retards, notamment en raison de l'épidémie d'Ebola et des activités prévues dans le cadre du recensement national, il s'est appuyé sur une liste d'indicateurs basés sur le cadre du CPI, élaborés conjointement par les acteurs de l'humanitaire et du développement (une méthodologie détaillée conçue aussi bien pour les zones urbaines que pour les zones rurales touchées par le déplacement), aboutissant finalement à une analyse de la situation du déplacement permettant d'alimenter directement le Plan national de développement pour les années à venir.

D'autres exemples de résultats obtenus par des exercices semblables de profilage, conçus et mis en œuvre conjointement par les acteurs de l'humanitaire et du développement (souvent en collaboration avec les ministères de tutelle concernés et les Bureaux nationaux de statistique), ont éclairé l'élaboration de politiques et de programmes conjoints en faveur de solutions durables. Il est important de noter que ces exercices ont également fourni des données de référence cruciales qui permettent de suivre les progrès des activités axées sur les solutions dans les contextes de déplacement. Cela s'est produit (ou se produit) dans des contextes aussi divers et variés que la Colombie, le Kosovo, l'Irak et la Somalie.⁸

Des directives limitées

Bien que la définition, les principes et les critères du cadre du CPI permettent de clarifier les concepts généraux relatifs aux solutions durables pour les PDI, il reste encore plusieurs obstacles à surmonter pour appliquer correctement ce cadre analytique aux situations réelles de déplacement. Parmi ces obstacles, on peut citer : les défis politiques, tels que la pratique commune de donner priorité au retour et la tendance à considérer les mouvements de retour ou de réinstallation comme une solution durable ; les défis opérationnels qui sont souvent les plus aigus dans les zones urbaines surpeuplées, de même que les défis éthiques liés à l'invisibilité des populations et aux problèmes de protection pour les PDI en milieu urbain ; et les défis pratiques visant à potentialiser les acteurs de l'humanitaire, du développement et de la consolidation de la paix pour qu'ils collaborent véritablement et soient « sur la même page ».

En tant que processus contextuel de collecte d'informations donnant priorité à la collaboration, à la transparence et à la prise de décisions communes à toutes les étapes, le profilage représente un outil utile pour surmonter (ou du moins atténuer) certaines de ces difficultés. S'il est mené correctement, il peut permettre de créer une base de données commune pouvant être utilisée pour le plaidoyer, l'élaboration de stratégies et les décisions programmatiques en réponse aux situations de PDI.

L'une des demandes fréquemment adressées au Bureau du Rapporteur spécial par les pays et les partenaires de l'humanitaire et du développement concerne le besoin d'assistance pour « opérationnaliser » le texte du cadre du CPI, en particulier pour aider à utiliser les huit critères qu'il définit afin de mieux analyser la situation de déplacement sur le terrain. En réponse à cette demande, le Bureau du Rapporteur spécial et le Service commun de profilage des PDI (JIPS – Joint IDP Profiling Service) ont fait équipe pour tenter de combler cette lacune en alliant la définition, les principes et les critères du cadre du CPI en faveur de solutions durables à l'expérience du JIPS en matière de facilitation des processus de profilage collaboratifs. L'objectif est d'élaborer une boîte à outils mondiale d'analyse des solutions durables et d'établir une solide



IRIN/ Mohamed Amin Jibril

PDI à Mogadiscio, Somalie

base de référence vis-à-vis de laquelle il sera possible de suivre les progrès au fil du temps.

Chaloka Beyani C.Beyani@lse.ac.uk

Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/IDPersonsIndex.aspx

Natalia Krynsky Baal coordinator@jips.org

Coordinatrice pour le Service commun de profilage des PDI (JIPS) www.jips.org

Martina Caterina caterina@unhcr.org

Anciennement coordinatrice de projets pour des solutions durables chez le JIPS et actuellement conseillère juridique auprès du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays

1. Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) (mai 2016) *Global Report on Internal Displacement 2016* www.internal-displacement.org/
2. <http://tinyurl.com/PDIs-CadreConceptuel>
3. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2010/4/durable-solutions/durablesolutionsfrench-final.pdf>
4. www.jips.org/files/1076
5. Voir l'article de Joanna de Berry, pages 17-19.
6. Ce thème est une priorité thématique du groupe de travail de la Solutions Alliance sur la gestion des données, des recherches et des performances : <http://bit.ly/1VY6fFly>
7. Voir par exemple l'atelier de 2015 <http://bit.ly/236hFWf> et un rapport à paraître du Programme mondial sur le déplacement forcé de la Banque mondiale et l'Institut allemand pour la politique internationale et la sécurité (SWP).
8. Pour plus d'informations sur différents exemples, voir www.jips.org