



OCHA – SÉRIE POLITIQUE ET ÉTUDES

SORTIR DE L'IMPASSE

**LA RÉDUCTION DU DÉPLACEMENT INTERNE PROLONGÉ
COMME RÉSULTAT COLLECTIF**

Walter Kälin et Hannah Entwisle Chapuisat

RÉSUMÉ ANALYTIQUE



OCHA

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) au niveau mondial a atteint un nouveau record, et les déplacements qui se prolongent sur plusieurs années ou même des décennies sont également de plus en plus fréquents.

En 2014, dans plus de 50 pays, des personnes vivaient dans des logements temporaires depuis plus de 10 ans. Comme l'illustrent les cinq études de cas de pays de ce rapport (Colombie, République démocratique du Congo (RDC), Philippines, Somalie et Ukraine)¹, bien rares sont les crises de déplacement interne où les personnes déplacées trouvent rapidement des solutions durables—retour durable, intégration locale ou installation dans une autre partie du pays.

Des dizaines de millions de personnes déplacées sont dépendantes de l'assistance humanitaire ou vivent bien en-dessous du seuil de pauvreté dans des logements insalubres, sans sécurité d'occupation et sans accès ou avec un accès restreint à des services de base, à l'éducation et à des soins de santé.

Ces personnes sont confrontées à des problèmes d'insécurité, à la discrimination et à l'insécurité financière et elles doivent souvent fournir de grands efforts pour maintenir une cohésion sociale entre elles et avec leur communauté d'accueil. Les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées sont particulièrement affectées par cette précarité et les jeunes se retrouvent avec peu de perspectives d'un avenir meilleur. À titre d'exemple, les 1,1 million de personnes déplacées en Somalie représentent 58 % du total de la population confrontée à l'insécurité alimentaire et elles sont également particulièrement vulnérables à la violence basée sur le genre, aux expulsions forcées et à la marginalisation. Aux Philippines, les personnes peuvent être déplacées de nombreuses fois au cours d'une même année afin de se protéger des opérations militaires, de la violence ou des catastrophes naturelles, ce qui a pour conséquence d'éroder leurs moyens de subsistance et leur résilience.

L'expression « déplacement prolongé » se réfère aux personnes déplacées qui sont dans l'incapacité durant une période prolongée de prendre des mesures pour réduire progressivement leur vulnérabilité, leur appauvrissement, leur marginalisation et trouver une solution durable.

Les personnes déplacées n'ont souvent pas accès à des solutions durables et sont confrontées à d'énormes obstacles pour pouvoir redevenir autosuffisante. Elles se retrouvent donc laissées pour compte malgré les promesses des Objectifs du développement durable (ODD).

Les causes majeures des déplacements internes prolongés, sont hautement contextuelles mais se retrouvent particulièrement dans les catégories suivantes : les conflits prolongés ; le manque de volonté politique et l'inadéquation des cadres nationaux pour aborder ces déplacements ; l'engagement limité des acteurs internationaux à aller au-delà de la fourniture d'une assistance humanitaire et le manque de ressources financières spécialement consacrées à prendre en compte ou à prévenir les déplacements prolongés. En Somalie, où le nombre de personnes déplacées avoisine les 1,5 million de personnes, soit 9 % de la population du pays, les causes des déplacements prolongés sont des décennies de conflit, une fourniture insuffisante d'infrastructures et de services de base par l'État et les administrations locales, les menaces constantes d'éviction et l'insuffisance de terres pour une réinstallation permanente.

Les déplacements internes prolongés ont en général non seulement un impact sur les personnes déplacées mais aussi sur les communautés d'accueil et les administrations locales.

La majorité des personnes déplacées s'installent auprès de familles d'accueil ou dans des communautés urbaines ou péri-urbaines, ce qui engendre un fardeau social et financier pour les communautés d'accueil et les autorités locales ce qui risque avec le temps d'affaiblir leur propre résilience. En RDC, 2,2 millions de personnes sont estimées être déplacées et environ 80 % d'entre elles vivent auprès de familles d'accueil. Ces familles se retrouvent confrontées à des difficultés économiques et vivent à l'étroit afin d'héberger les nouveaux arrivants. Outre la pression sur les services locaux et les capacités des gouvernements, les déplacements internes prolongés peuvent avoir un impact négatif sur l'aptitude du pays à atteindre ses objectifs de développement. En fonction du contexte, ces déplacements peuvent aussi devenir une source de conflit ou d'instabilité politique.

La prise en compte des déplacements internes n'est pas une question uniquement humanitaire. L'approche traditionnelle - priorisation des réponses aux besoins humanitaires à court terme, comme l'aide alimentaire immédiate, l'hygiène et les abris - a largement échoué à offrir des solutions durables au nombre toujours croissant de personnes déplacées dans le monde. Le fait que les déplacements tendent de plus en plus à se prolonger doit inciter à aller au-delà de la fourniture de soins et d'aide visant à assurer la survie, pour inclure une approche soutenant les personnes déplacées afin qu'elles puissent reconstruire leur vie, avec les acteurs humanitaires, de développement et, en fonction du contexte, des acteurs œuvrant pour les droits humains, la paix et la sécurité, et la réduction des risques de catastrophes à tous les niveaux, chacun ayant un rôle distinct et essentiel à jouer.

Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de réaliser des changements de grande envergure dans la manière dont les gouvernements et la communauté internationale abordent les déplacements internes aujourd'hui. En mai 2016, au Sommet mondial sur l'action humanitaire, les responsables des principales agences de développement et humanitaires des Nations Unies et la Banque mondiale se sont fermement engagés, dans la ligne du Programme d'action pour l'humanité du Secrétaire général, à mettre en œuvre une « Nouvelle manière de travailler » en adoptant une approche de travail contextuelle, axée sur des résultats collectifs portant sur plusieurs années et fondée sur les avantages comparatifs respectifs d'une gamme d'acteurs diversifiés.

Dans le contexte des déplacements prolongés, les résultats collectifs peuvent être compris comme étant des résultats ou des impacts convenus entre différents acteurs qui visent la réduction des besoins particuliers, des risques et des vulnérabilités des personnes déplacées et le renforcement de leur résilience. Ces résultats collectifs doivent être stratégiques, clairs, quantifiables et mesurables et pourront être atteints par les efforts combinés des gouvernements aux niveaux national, régional et local, des acteurs internationaux humanitaires et de développement, des personnes déplacées, des communautés locales, de la société civile et du secteur privé. Compte tenu de la responsabilité première des gouvernements à l'égard des personnes déplacées, il est important qu'ils dirigent ou codirigent les efforts afin que les résultats soient pérennes. Cependant, d'autres configurations pourraient être nécessaires en fonction des contextes. Parmi les pays étudiés dans ce rapport, la Colombie est un exemple prometteur pouvant servir de modèle à d'autres pays affectés par des déplacements. En effet, le Gouvernement national a établi comme objectif de diminuer de 500 000 le nombre de personnes vulnérables d'ici 2018 et a inscrit cet objectif dans son Plan de développement national.

Cette approche reconnaît implicitement que les personnes déplacées ne devraient pas attendre la résolution complète d'un conflit ou que toutes les conséquences d'une catastrophe naturelle aient disparu pour reconstruire leur vie et redevenir autosuffisantes conformément aux standards fondamentaux de la dignité et des droits humains. À titre d'exemple, les personnes déplacées qui se trouvent dans une partie sûre du pays et ne souhaitent pas revenir sur leur lieu d'origine devraient être soutenues en vue de trouver des solutions durables en s'intégrant localement ou en s'installant de manière permanente ailleurs dans le pays. Pour d'autres personnes déplacées souhaitant retourner ultérieurement, des mesures peuvent être prises là où elles se trouvent pour les aider à redevenir autosuffisantes et à améliorer leurs conditions de vie dans l'attente de solutions durables. Enfin,

quand les personnes déplacées vivent dans des zones de conflits ou de catastrophes naturelles récurrentes et ont besoin d'une assistance humanitaire continue, des mesures peuvent également être prises pour réduire leur vulnérabilité et leur appauvrissement en éliminant les obstacles qui les empêchent de renforcer leur résilience.

Sept éléments sont nécessaires pour atteindre des résultats collectifs en matière de déplacements internes prolongés :

- 1. Créer une base de connaissance :** Identifier les impacts et les causes sous-jacentes des déplacements internes prolongés pour adapter en conséquence les actions humanitaires, de développement, de droits humains, de la paix et de la sécurité et de réduction des risques de catastrophes. La base de connaissance doit également aider à évaluer les capacités que possèdent les personnes déplacées et les communautés à aborder et résoudre les déplacements prolongés.
- 2. Définir des résultats collectifs :** Les différents acteurs doivent établir conjointement des résultats stratégiques, clairs, quantifiables, mesurables et réalisables.
- 3. S'assurer d'une vision stratégique par la formulation d'une définition conjointe des problèmes :** Etablir une compréhension commune des causes sous-jacentes de la prolongation de chaque situation de déplacement interne et des risques et obstacles qui en découlent et élaborer des stratégies de réponse aux déplacements prolongés en fonction des informations résultant de cette analyse.
- 4. Intégrer les résultats collectifs dans les outils de planification pertinents :** Utiliser des Plans de développement nationaux, régionaux, locaux et d'autres plans pertinents, avec en complément les outils de planification des Nations Unies, tels que les Plans cadres des Nations Unies pour le développement (PNUAD) et les Plans de réponse humanitaire (HRP), afin de fournir une base solide pour la planification de résultats collectifs.
- 5. Promouvoir et créer des cadres normatifs et institutionnels propices à l'atteinte de résultats collectifs :** S'assurer que les gouvernements soient dotés de lois et de politiques adéquates ainsi que d'une capacité institutionnelle suffisante au niveau de l'ensemble des ministères et des autorités concernés pour aborder le problème des déplacements internes prolongés ou empêcher que les déplacements ne se prolongent.

6. Mettre en œuvre des programmes et des projets

axés sur les résultats : Passer de projets isolés et définis en fonction des mandats des organisations à des interventions collaboratives pluriannuelles abordant efficacement le problème des déplacements prolongés ou empêchant la prolongation de nouveaux déplacements.

7. Assurer un financement transversal

Assurer que les ressources financières adéquates soient affectées de manière à dépasser la division humanitaire-développement et à financer les résultats collectifs

Sous réserve que les résultats collectifs soient conformes aux garanties internationales en matière de droits humains et compatibles avec les standards pertinents, notamment les Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays et le Cadre conceptuel sur les solutions durables du Comité permanent inter-organisations (IASC), **l'implication des acteurs humanitaires dans l'atteinte de ces résultats ne devrait pas compromettre, dans la plupart des cas, les principes humanitaires** d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

Au travers de cette nouvelle approche, des millions de personnes déplacées et leurs communautés d'accueil pourraient avoir un meilleur accès à des moyens de subsistance, à des logements adéquats permettant une sécurité d'occupation et à des services de base.

Cette approche représenterait une étape importante afin d'atteindre l'objectif de réduire les déplacements internes prolongés de manière sûre et digne d'ici 2030. Les personnes déplacées seraient en meilleure position pour réduire leur dépendance à l'aide, s'affranchir de l'extrême pauvreté, devenir autosuffisantes et contribuer au développement. Les gouvernements amélioreraient leur progression vers la réalisation des ODD. Les capacités des acteurs locaux s'en trouveraient renforcées et les voix des personnes déplacées dans les processus décisionnels des communautés seraient davantage entendues. L'investissement dans des résultats collectifs inscrits dans des cadres pluriannuels permettrait aux donateurs et aux organisations humanitaires de consacrer leurs ressources aux besoins humanitaires urgents et à en réduire les coûts à terme ; les financements ainsi dégagés pourraient être réaffectés à d'autres urgences.

Recommandations

Les recommandations formulées ci-dessous portent sur les domaines clés dans lesquels les gouvernements, les organisations humanitaires et de développement, les institutions financières et les donateurs internationaux devraient envisager une politique spécifique au contexte et des changements institutionnels et opérationnels pour atteindre les résultats collectifs en faveur des personnes vivant en situation de déplacement interne prolongé.

Les gouvernements devraient mener les efforts en vue de l'atteinte de résultats collectifs qui diminuent l'impact et préviennent les déplacements prolongés. Les gouvernements devraient entreprendre, en priorité, des efforts concertés pour inverser la tendance à l'augmentation des déplacements internes et réduire substantiellement le nombre de personnes vivant de telles situation de déplacements. Ces efforts constitueraient étape importante de la réalisation des ODD. Les gouvernements devraient prioriser les mesures garantissant aux personnes déplacées et aux communautés d'accueil des **moyens de subsistance, un logement adéquat avec une sécurité d'occupation et des services de base** en mettant en œuvre, selon le contexte, des approches visant une zone géographique particulière.

Les gouvernements devraient définir, intégrer et prioriser des résultats collectifs **qui prennent en compte** les déplacements internes prolongés dans **les Plans de développement nationaux** et autres plans pertinents et **adopter des cadres normatifs et institutionnels adéquats** relatifs aux déplacements internes. Avec le soutien d'acteurs internationaux, les gouvernements devraient s'assurer que les **municipalités aient la capacité suffisante** pour traiter des déplacements internes, notamment que les ressources mises à disposition permettent de couvrir l'ensemble de la population présente sur leur territoire, y compris les personnes déplacées.

Les organisations internationales humanitaires et de développement devraient soutenir les efforts entrepris par les gouvernements face aux déplacements internes prolongés en intégrant des résultats concrets et mesurables dans leur propre planification et activités. En l'absence d'initiatives de l'État pour aborder le problème des déplacements internes prolongés ou prévenir la prolongation de déplacements récents, des résultats collectifs peuvent être convenus au sein du système des Nations Unies. Dans ces cas de figure, il est nécessaire d'effectuer des consultations

avec les autorités concernées et les communautés affectées par les déplacements. Les organisations internationales humanitaires et de développement devraient, sur la base d'une analyse conjointe et en consultation avec les personnes **déplacées et les communautés d'accueil, mettre la priorité sur les mesures renforçant la résilience des personnes déplacées et des communautés d'accueil, en particulier en investissant dans des moyens de subsistance, des logements adéquats et stables et dans l'accès aux services de base.** Ces organisations devraient s'efforcer de renforcer les capacités des gouvernements à tous les niveaux. Dans les zones urbaines, où se trouve actuellement près de la moitié des personnes déplacées, les approches de planification urbaine intégrées devraient être favorisées et soutenues. Le rôle du Coordonnateur résident/Coordonnateur humanitaire (CR/CH) en matière de facilitation du dialogue multilatéral visant à favoriser la réalisation de résultats collectifs devrait être précisé et renforcé. **Les instruments de planification des Nations Unies, comme les PNUAD et les HRP, et les Plans nationaux de développement devraient soit être alignés soit être complémentaires** et souligner la contribution des différents acteurs dans l'atteinte de résultats collectifs en matière de déplacements internes prolongés.

Les donateurs bilatéraux et multilatéraux et les institutions financières internationales devraient établir des financements pluriannuels flexibles pour la réalisation de résultats collectifs. Ces derniers doivent viser à inverser la tendance des déplacements prolongés en ciblant leurs causes au lieu de se concentrer uniquement sur leurs impacts. Les donateurs devraient également insister pour que des mécanismes de suivi et d'évaluation mesurent l'atteinte des résultats collectifs. Les donateurs devraient fournir des **financements moins rigides et à plus long terme, réduire ou n'utiliser que des affectations « souples »** et permettre qu'une partie du financement humanitaire et de développement soit **directement affectée aux autorités nationales.** Les donateurs devraient affecter le financement du développement, au niveau des pays, à des Fonds d'affectation spéciale (« trust funds ») multidonateurs ayant un champ d'application programmatique étendu, incluant la prise en compte des déplacements internes prolongés. Les gouvernements devraient envisager l'utilisation de **prêts et autres instruments financiers, en plus des subventions, pour la mise en œuvre des mesures destinées à aborder le problème des déplacements internes prolongés** ou à prévenir la prolongation de récents déplacements.

Prochaines étapes

Afin de s'assurer que le présent rapport se traduise en mesures concrètes, il est recommandé aux Nations Unies de considérer en priorité les étapes suivantes :

Les CR/CH et les Équipes pays des Nations Unies devraient entreprendre, avec le soutien du PNUD et d'OCHA et en collaboration avec les entités gouvernementales concernées, des **actions concrètes sur la base de résultats collectifs identifiés qui réduiront les besoins, les risques et les vulnérabilités des personnes déplacées de manière prolongée dans trois à cinq pays sélectionnés**, avec l'appui de donateurs multilatéraux et bilatéraux.

Afin de soutenir les Équipes pays des Nations Unies et les Équipes humanitaires pays/IASC, le PNUD et OCHA devraient élaborer des directives claires sur la manière d'utiliser les **outils de planification existants** établissant des étapes spécifiques, mesurables et nécessaires pour atteindre les résultats attendus en matière de déplacements internes prolongés et examiner **si de nouveaux outils de planification conjoints** sont requis. Le PNUD et OCHA devraient également établir des **systèmes de suivi et d'évaluation** axés sur les impacts et les résultats enregistrés dans la réalisation de résultats collectifs et permettant le réajustement des programmes pour en améliorer l'efficacité et la capacité de répondre à des circonstances imprévues. Les Nations Unies devraient intégrer la nouvelle approche au sein de la Décision n° 2011/20 du **Secrétaire**

général des Nations Unies sur les Solutions durables.

Finalement, par souci d'assurer un leadership fort au niveau mondial, une **initiative sur les déplacements internes à l'échelle du système onusien** devrait être lancée par le Secrétaire général et son adjointe, afin de mettre en œuvre l'ensemble des mesures susmentionnées. Cette initiative devrait en outre inclure une révision des contributions des **acteurs des Nations Unies pour la paix et la sécurité** en vue de la réalisation des résultats collectifs en matière de déplacements internes prolongés. Elle devrait également assurer l'implication des **groupes de donateurs des Nations Unies** en vue de trouver les moyens d'assurer un financement plus souple, plus prévisible et plus durable pour l'atteinte de résultats collectifs en matière de déplacements internes prolongés. En outre, l'organisation d'un **événement de haut niveau** en 2018 à l'occasion du vingtième anniversaire des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux déplacements internes, convoqué par le Secrétaire général pourrait être envisagée. **L'évènement porterait** sur la nouvelle approche axée sur les résultats pour prévenir et réduire les déplacements internes prolongés. Cet événement pourrait servir de plateforme à la promotion de changements institutionnels et opérationnels des Nations Unies. Ces changements seraient destinés à renforcer les réponses aux déplacements internes prolongés à l'échelle du système et à assurer l'engagement des gouvernements, des organisations, des donateurs, de la société civile et du secteur privé.

Notes de bas de page

- 1 Les études de cas de pays représentent chacune un contexte distinct, des défis spécifiques et elles ont été sélectionnées afin de pouvoir réaliser une analyse comparative. Ces études de cas contribuent collectivement à une compréhension plus profonde de la manière dont les déplacements internes prolongés peuvent être identifiés et pris en compte dans divers contextes, notamment les pays ayant divers niveaux de développement, ainsi que dans des situations de conflit et de catastrophes.