



Assemblée générale

Distr. générale
11 août 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, ui
y compris les divers moyens de mieux assurer
l'exercice effectif des droits de l'homme
et des libertés fondamentales

Aide et protection en faveur des déplacés

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale, en application de la résolution 68/180 de l'Assemblée et de la résolution 23/8 du Conseil des droits de l'homme, le rapport de M. Chaloka Beyani, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays.

* A/69/150.



Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial expose les grandes lignes des activités qu'il a menées du mois d'août 2013 au mois de juillet 2014. Dans la section thématique, il tente d'apporter des solutions durables pour les déplacés dans les zones urbaines. Le rapport devrait en conséquence permettre de sensibiliser les États, les autorités de tous niveaux, notamment les autorités municipales, les acteurs du développement, les agents humanitaires et les donateurs, et de les orienter sur les moyens de contribuer conjointement, avec la pleine participation des déplacés concernés, à la réalisation de solutions durables dans les zones urbaines.

I. Introduction

1. Le présent rapport offre une vue d'ensemble des principales activités menées du mois d'août 2013 au mois de juillet 2014 par le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays. Il comporte également une section thématique concernant les solutions durables pour les déplacés dans les zones urbaines.

II. Mandat et activités du Rapporteur spécial

A. Mandat

2. Dans sa résolution 23/8, le Conseil des droits de l'homme a chargé le Rapporteur spécial de s'attaquer au problème complexe des déplacements internes, en particulier en participant à des activités de sensibilisation et des interventions internationales coordonnées devant permettre d'améliorer la protection et le respect des droits de l'homme des déplacés, en poursuivant et en approfondissant le dialogue avec les gouvernements, les organisations intergouvernementales, régionales et non gouvernementales et les autres acteurs intéressés, en œuvrant au renforcement de l'action menée au niveau international en faveur des déplacés et en favorisant la prise en compte des droits de l'homme des déplacés dans toutes les entités compétentes du système des Nations Unies.

3. Conformément à son mandat, le Rapporteur spécial s'attache à promouvoir une manière d'envisager les déplacements internes fondée sur les droits, en dialoguant avec les gouvernements, l'Organisation des Nations Unies, les organisations régionales et la communauté internationale. Il tient à exprimer sa gratitude aux États qui l'ont invité ou ont collaboré avec lui de quelque façon, ainsi qu'aux divers organismes des Nations Unies et aux organisations intergouvernementales ou non gouvernementales qui ont appuyé ses activités.

B. Visites de pays

4. Depuis le dernier rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale (A/68/225), le Rapporteur spécial a effectué des visites de pays en Serbie, y compris au Kosovo¹, au Soudan du Sud et à Sri Lanka. Les constatations qu'il a faites pendant ces missions sont consignées dans le rapport thématique qu'il a présenté au Conseil des droits de l'homme en juin 2014 (A/HRC/26/33, par. 6 à 15) et ses additifs (A/HRC/26/33/Add.2 à 4). Le Rapporteur spécial s'est également rendu au Kenya, en Azerbaïdjan, en Côte d'Ivoire et en Haïti pendant la période considérée. À l'issue de toutes ces visites, il a demandé au premier chef que soient réalisées des solutions durables en faveur des déplacés.

Kenya

5. La recherche de solutions durables en faveur des déplacés est un processus long et complexe qui exige des mesures humanitaires et relatives au développement

¹ Les références au Kosovo s'entendent dans le cadre de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

et à la consolidation de la paix, comme n'a cessé de le rappeler le Rapporteur spécial dans le cadre des échanges qu'il a eus avec le Gouvernement kenyan pendant la visite de suivi qu'il a réalisée du 29 avril au 7 mai 2014. Il a constaté que, malgré les avancées enregistrées en ce qui concernait l'appui fourni aux personnes déplacées à cause des violences postélectorales de 2007 et 2008 pour les aider à trouver des solutions durables, des obstacles de taille continuaient d'entraver la réalisation de telles solutions, notamment en matière d'intégration socioéconomique et politique.

6. Pendant sa visite à Moyale, dans le comté septentrional de Marsabit, le Rapporteur spécial a également mis l'accent sur la situation des personnes récemment déplacées à la suite d'autres faits majeurs et récurrents, notamment les violences ethniques et intercommunautaires ou les catastrophes naturelles. Il a engagé le Gouvernement à appliquer sans attendre sa législation échelonnée de prévention, d'aide et de protection en faveur des déplacés et d'autres groupes touchés par ces faits, promulguée en 2012.

Azerbaïdjan

7. Du 18 au 24 mai, le Rapporteur spécial a, à l'invitation du Gouvernement azerbaïdjanais, effectué une visite en Azerbaïdjan. Il s'est rendu dans les zones d'habitation de Bakou et de ses alentours et dans le district occidental d'Agdam.

8. Il a salué les importants progrès réalisés par les autorités azerbaïdjanaises qui, en construisant des logements durables dans les zones urbaines et rurales, avaient favorisé l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble de la population, notamment des déplacés.

9. Il a demandé que soient adoptées des stratégies de paix et de développement fondées sur les droits et porteuses de solutions durables pour les déplacés. Il a dit qu'il était essentiel de régler pacifiquement le conflit pour pouvoir résoudre la situation dans laquelle les déplacés se trouvaient depuis plus de vingt ans en Azerbaïdjan. Il a également dit que l'intégration de la question des déplacés aux stratégies de planification du développement dans des domaines tels que le logement, l'éducation, la santé et l'emploi était nécessaire pour améliorer leur résilience, leurs moyens de subsistance et leur autonomie. Il a insisté sur le fait que les déplacés devaient participer pleinement aux décisions et procédures pertinentes et recommandé qu'une enquête sur les intentions et une évaluation des besoins soient conduites en vue de trouver des solutions durables.

Côte d'Ivoire

10. Du 16 au 20 juin, le Rapporteur spécial s'est rendu à Abidjan (Côte d'Ivoire) pour évaluer les progrès réalisés dans la promotion de solutions durables en faveur des déplacés, deux ans après sa première visite. Il a eu des échanges avec des déplacés vivant dans des implantations sauvages.

11. Le Rapporteur spécial a salué le fait que la grande majorité des déplacés soient retournés dans leur région d'origine, en soulignant toutefois qu'ils avaient besoin d'être aidés pour satisfaire leurs besoins les plus élémentaires, notamment le logement, l'alimentation et l'accès à l'eau, et reconstruire leur vie durablement. Il a ajouté que les déplacés qui n'avaient pas encore trouvé de solution durable ne devaient pas être oubliés, en particulier à un moment où les agents humanitaires

réduisaient leurs activités. Il a souligné que la ratification par la Côte d'Ivoire en 2014 de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique offrait la possibilité d'utiliser la Convention comme le cadre d'une action concertée en faveur des déplacés. Il a également souligné la nécessité de garantir que les déplacés aient la possibilité de participer aux élections nationales en 2015 et de faire entendre leur voix.

Haïti

12. Du 29 juin au 5 juillet, le Rapporteur spécial s'est rendu à Port-au-Prince pour évaluer la situation d'ensemble des déplacés en Haïti, quatre ans après le tremblement de terre. Compte tenu du fait que l'ampleur des activités humanitaires était réduite, il a demandé le passage d'une démarche qui était dans une large mesure humanitaire à des stratégies de développement qui comprennent des solutions durables pour les déplacés dans le cadre de la lutte contre la vulnérabilité et l'extrême pauvreté. Il a réaffirmé qu'il incombait au premier chef au Gouvernement d'œuvrer en faveur de l'adoption de stratégies fondées sur les droits, qui permettent de réduire la pauvreté tout en offrant des solutions durables en faveur des déplacés. Outre la satisfaction des besoins les plus immédiats relatifs à l'assainissement et à l'eau propre et potable, le règlement des problèmes de long terme, tels que ceux concernant le logement, la terre et le système foncier, l'intégration locale des déplacés et le développement de moyens de subsistance durables grâce au régime d'allocation-logement bénéficiant aux déplacés, ont été définis comme prioritaires pour les déplacés et, d'une façon générale, la population en quête de solutions durables. Le Rapporteur spécial a recommandé que des mesures soient prises pour que la question des déplacés soit prise en compte dans les réformes sectorielles, notamment la nouvelle politique du logement, et que toutes les collectes de données, évaluations des besoins et enquêtes sur les intentions qui s'imposaient soient conduites auprès des déplacés, y compris ceux qui avaient quitté les camps, l'objectif étant de savoir s'ils avaient trouvé des solutions durables.

Demandes d'autorisation à se rendre dans les pays

13. Depuis l'établissement de son dernier rapport, le Rapporteur spécial a demandé ou à nouveau demandé l'autorisation de se rendre dans plusieurs pays, notamment la Colombie, les Philippines, la République arabe syrienne, République centrafricaine et l'Ukraine.

C. Coopération avec les organisations régionales et internationales

14. Le Rapporteur spécial se félicite d'avoir continué de collaborer avec des organisations régionales et internationales. Il a coopéré étroitement avec l'Union africaine en faveur de la promotion, la ratification et l'application au niveau national de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique. À cette fin, il s'est rendu au siège de l'Union africaine les 20 et 21 mars et les 14 et 15 août.

15. Le Rapporteur spécial a participé, le 22 juillet, à une initiative conjointe de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), y compris des délégations des États participants, et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour

les réfugiés (HCR), l'objectif étant de promouvoir une stratégie de collaboration pour régler les problèmes découlant des déplacements en utilisant l'aide-mémoire sur la protection des déplacés, établi conjointement par l'OSCE, le HCR et ses services, aux fins de la protection des populations déplacées et des groupes touchés à tous les stades d'un conflit. À la suite de ses visites en Géorgie (10-14 juin 2013), en Serbie, y compris au Kosovo (9-12 octobre 2013), et en Azerbaïdjan (19-24 mai 2014), il a informé les délégations de l'OSCE participantes de ses conclusions concernant les États membres de l'OSCE touchés par des déplacements.

16. Le Rapporteur spécial a continué de collaborer étroitement avec les organisations de la société civile. Il se félicite en particulier de l'appui fourni par le Brookings London School of Economics Project on Internal Displacement, du partenariat stratégique conclu avec le Joint IDP Profiling Service et de la collaboration avec l'Observatoire des situations de déplacement interne. Sur le terrain, les organisations de la société civile ont joué un rôle vital en appuyant ses activités, notamment pendant les visites de pays.

D. Prise en compte systématique des droits de l'homme des déplacés dans le système des Nations Unies

17. Le Rapporteur spécial a continué d'appuyer la prise en compte systématique des droits de l'homme des déplacés dans le système des Nations Unies et le monde de l'humanitaire en participant activement aux travaux du Comité permanent interorganisations et du Groupe mondial de la protection et au débat consacré aux affaires humanitaires du Conseil économique et social.

18. Le 30 mai, il a également pris la parole devant le Conseil de sécurité, conformément à la formule Arria, en mettant l'accent sur les objectifs communs que le Conseil et ses partenaires, y compris lui-même, cherchent à atteindre, à savoir :

a) Le rétablissement de l'autorité de l'État et la protection des populations, les situations dans lesquelles les autorités nationales sont défaillantes ou sont de celles qui imposent des déplacements arbitraires représentant souvent une menace pour la paix et la sécurité internationales;

b) La protection des civils, y compris celle des déplacés dans les zones de refuge, que ce soit pendant leur fuite ou leur retour;

c) La mise en œuvre de solutions durables, processus long et complexe qui se heurte à des problèmes humanitaires, de développement et relatifs à la consolidation de la paix.

19. Le Rapporteur spécial a, avec ses deux prédécesseurs, participé à la réunion-débat tenue les 11 et 12 décembre 2013 dans le cadre du débat organisé par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur le thème de la protection des déplacés et des problèmes persistants et des nouvelles solutions la concernant. Il a été demandé que la coopération des agents humanitaires et des acteurs du développement soit renforcée dès les premières phases des déplacements et que les besoins des déplacés soient pris en compte dans le programme de développement pour l'après-2015.

20. En juin 2014, à Abidjan, le Rapporteur spécial a participé à des consultations concernant l'Afrique centrale et de l'Ouest, organisées en prévision du Sommet

mondial sur l'aide humanitaire, aux conclusions desquelles il a préconisé que soient intégrées la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique et des propositions de solutions durables en faveur des déplacés.

III. Mise en œuvre de solutions durables en faveur des déplacés dans les zones urbaines

A. Introduction

Pertinence de la question et rôle du Rapporteur spécial

21. Le Rapporteur spécial a établi le présent rapport en comptant donner des orientations et faire œuvre de sensibilisation concernant la création d'une dynamique au sujet de la question complexe des solutions durables en faveur des déplacés dans les zones urbaines, en mettant en particulier l'accent sur l'intégration locale. Le milieu urbain a diverses dimensions, notamment démographiques, historiques, environnementales, économiques, sociales et politiques, qui rendent encore plus complexe la recherche de solutions cohérentes et durables aux problèmes découlant des déplacements². Certaines grandes tendances mondiales, telles que l'urbanisation rapide, l'accroissement démographique et le renforcement de la mobilité humaine, font également de la concrétisation de solutions durables dans les zones urbaines un des problèmes les plus complexes et les plus pressants (voir A/66/285, par. 28).

22. Depuis plus de 20 ans, les différents rapporteurs spéciaux n'ont cessé de chercher des solutions aux déplacements urbains et à leurs conséquences et ont demandé que des solutions durables soient trouvées lorsqu'ils se sont rendus notamment en Colombie (A/HRC/4/38/Add.3), en Côte d'Ivoire (A/HRC/23/44/Add.1), au Kenya (A/HRC/19/54/Add.2), en Somalie (A/HRC/13/21/Add.2), au Soudan (A/HRC/23/44/Add.2), au Timor oriental (E/CN.4/2000/83/Add.3) et, plus récemment, en Haïti (rapport devant être présenté au Conseil des droits de l'homme à sa vingt-neuvième session, en juin 2015). Ils ont également entrepris des travaux considérables en donnant des conseils juridiques et proposant des orientations en Afghanistan, au Kenya, en Somalie et au Yémen en ce qui concernait les spécificités des déplacements en zone urbaine et des questions particulières telles que l'éviction ou la relocalisation, notamment dans le cadre des changements climatiques et des catastrophes à évolution lente qui poussent les populations à se déplacer vers des zones urbaines, à la recherche de moyens de subsistance, de sécurité et de sûreté (voir A/66/285, par. 30). Dans de précédents rapports thématiques relatifs à la recherche de réponses plus systématiques en faveur des déplacés vivant à l'extérieur de camps (A/HRC/19/54) et au rôle des agents humanitaires et des acteurs du développement dans la réalisation de solutions durables en faveur des déplacés au moyen de la consolidation de la paix dans les situations d'après-conflit (A/68/225), le Rapporteur spécial a également examiné des questions qu'il approfondit ci-après.

² François Grünewald, « Stratégies : fragiles cités », *Diplomatie*, vol. 17 (2005), p. 72. Disponible à l'adresse suivante : www.urd.org/IMG/pdf/Diplo17.pdf.

23. Le Rapporteur spécial n'a cessé de suggérer que soit adoptée une stratégie globale concernant les réponses et les solutions dans les zones urbaines, compte tenu des besoins des déplacés eux-mêmes et des populations touchées par les déplacements, telles que les populations d'accueil, notamment les pauvres des villes, les populations des zones de retour ou les populations se trouvant là où les déplacés sont relocalisés. Une telle stratégie permettrait de répondre aux besoins communs aux différents groupes sans négliger les besoins spécifiques des déplacés.

24. Le Rapporteur spécial observe que les solutions aux problèmes découlant des déplacements en zones urbaines sont trop souvent axées sur l'aide et la planification à court terme plutôt que sur la mise en œuvre de réponses tenant compte à un stade précoce du fait que les déplacements urbains sont souvent de longue durée, réalité dont la négligence ne peut que contribuer à l'appauvrissement des zones urbaines. La nécessité de trouver des solutions durables est particulière et propre à la situation des déplacés³. La mise en œuvre de solutions durables nécessite que les déplacés se trouvant en zone urbaine soient recensés et localisés. C'est souvent la collecte de données sur les déplacés et les groupes touchés par les déplacements dans les zones urbaines qui fournit les informations nécessaires pour programmer et appliquer une réponse orientée vers des solutions. Elle permet également de répertorier les besoins qui sont communs aux différents groupes et ceux qui sont propres aux déplacés.

Cadre conceptuel sur les solutions durables

25. Le Rapporteur spécial rappelle que, en vertu du principe 28 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, c'est aux autorités étatiques de tous les niveaux, y compris aux maires et aux autres autorités municipales qui jouent un rôle central à ce sujet, qu'il incombe au premier chef de créer les conditions permettant l'établissement de solutions durables et de réaliser celles-ci.

26. La réalisation de solutions durables en faveur des déplacés est un processus long et complexe. Les déplacés doivent pouvoir choisir librement et en toute connaissance de cause les solutions durables qui leur conviennent, par exemple la réintégration de leur localité d'origine (retour), l'intégration locale dans la zone dans laquelle ils ont trouvé refuge (intégration locale) ou l'intégration dans une autre région du pays (installation ailleurs dans le pays). Le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, établi par le Comité permanent interorganisations, est pleinement applicable aux solutions retenues dans les zones urbaines et les solutions dont il donne les grandes lignes fournissent des indicateurs pour la programmation à long terme. Dans le Cadre conceptuel, il est considéré qu'une solution durable est réalisée lorsque les déplacés n'ont plus besoin d'aide ou de protection particulières relatives à leur déplacement et peuvent jouir des droits de l'homme sans discrimination fondée sur leur déplacement. Toutefois, dans les zones urbaines, la réalisation de solutions telles que l'intégration locale se heurte souvent à des obstacles supplémentaires découlant des particularités des déplacements dans ces zones.

³ Voir les principes 28 et 29 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et l'article 11 de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique.

B. Les formes du déplacement interne en milieu urbain

27. En milieu urbain, le déplacement interne prend des formes diverses : exode rural, déplacement interurbain, déplacement intra-urbain.

28. En milieu urbain, le déplacement de population peut résulter d'un conflit. Dans certains pays comme la Colombie ou la République arabe syrienne, les hostilités ont eu lieu surtout dans des zones urbaines à forte densité de population, et ont donc fait un grand nombre de déplacés. Des catastrophes naturelles qui ont frappé des agglomérations entières, comme ce fut le cas aux Philippines à Tacloban, à Port-au-Prince, ou à la Nouvelle-Orléans (États-Unis) ont eu un impact énorme sur les habitants, jetés sur les routes en grand nombre. Ce déplacement est souvent durable, comme le Rapporteur spécial l'a lui-même constaté lors de sa visite en Haïti en juillet 2014; dans ce pays les solutions durables sont encore illusoires pour beaucoup de déplacés. De nombreuses villes qui se trouvent dans des zones vulnérables aux catastrophes brutales ou insidieuses – dans les zones côtières, de delta, ou proches des cours d'eau – seront exposées à l'avenir à un risque important de multiplication des déplacés.

29. Une des causes courantes de déplacement interne, aujourd'hui, est la fuite vers les villes après un conflit ou une catastrophe dans une autre région du pays. Bien souvent les zones urbaines sont prometteuses d'une plus grande sécurité, car, dans la ville, on est invisible et anonyme. Par exemple, à Abidjan, on trouve des filles qui ont été victimes de violences sexuelles dans les villages d'où elles viennent, ou qui ont été enceintes pendant le déplacement, et qui ont donc fui vers la ville. Cet exode rural s'explique souvent par l'existence préalable de liens familiaux; l'espoir de trouver de meilleures conditions d'existence dans les villes influence également la décision de partir de la personne déplacée, qui, souvent, à cette occasion, perd ses moyens d'existence. De même, des possibilités nouvelles d'éducation, de meilleurs services sociaux, notamment des soins de santé spécialisés expliquent souvent la fuite vers la grande ville ou sa banlieue. La vie en milieu urbain permet donc à la personne déplacée de mieux préserver ses chances de survie ou sa résistance aux chocs, quoique plus difficilement qu'auparavant.

30. Certaines zones urbaines, au Darfour par exemple, se sont considérablement agrandies, enveloppant les camps de personnes déplacées qui avaient initialement été installés à l'écart. Ailleurs, comme à Port-au-Prince, certaines personnes déplacées vivent dans des établissements urbains destinés à les accueillir et qui ont en fait fusionné avec des quartiers pauvres d'implantations sauvages. Dans d'autres cas, il est courant de trouver des personnes déplacées habitant dans des bâtiments publics désaffectés ou dans des terrains vagues, ou dans des immeubles de location et elles sont alors pratiquement invisibles dans la communauté ou dans les familles d'accueil. Leurs conditions de vie en milieu urbain sont souvent précaires, et ces personnes vivent habituellement au voisinage des citadins pauvres dans des quartiers ou des banlieues pauvres qui ne sont que très mal desservis par les services publics, éloignés des lieux de travail, les moyens de transport en commun étant trop coûteux ou même tout simplement inexistants. Une étude réalisée par le HCR et la Banque mondiale sur l'Afghanistan montre qu'un tiers seulement des personnes déplacées interrogées ont l'électricité, un approvisionnement adéquat et des

installations sanitaires⁴. À Kaboul, les implantations sauvages où vivent les personnes déplacées sont très mal protégées contre les intempéries, et cela a entraîné la mort de plusieurs enfants pendant l'hiver 2012.

31. L'impact des crises sur les villes se traduit par l'action de plusieurs facteurs tels que la détérioration des conditions de vie, la désorganisation spatiale, la disparition de la structure sociale, la disparition de toute présence administrative ou l'instabilité institutionnelle. Le phénomène des déplacements de population se traduit presque toujours par une augmentation appréciable de la population urbaine. Cela conduit généralement à la crainte ou même l'apparition effective d'une surcharge des services publics de base, notamment les centres de soins ou les établissements scolaires, en particulier quand la fourniture de ces services était déjà limitée ou insuffisante avant le conflit ou la catastrophe, qui a entraîné la multiplication des déplacés et la dégradation des équipements. Le phénomène du déplacement de population se traduit presque toujours par une augmentation considérable de la population urbaine⁵. Des craintes semblables, ou une situation du même type, se produisent quand les ressources naturelles telles que l'eau deviennent rares ou quand le chômage urbain est élevé. C'est pourquoi dans la recherche de solutions durables permettant de satisfaire à la fois les besoins des personnes déplacées et ceux des habitants de quartiers dont la situation est affectée par ce phénomène, on doit tenir compte des besoins similaires mais distincts des uns et des autres.

32. L'absence d'aménagement urbain suscite des besoins spécifiques des personnes déplacées dans les quartiers d'implantations sauvages. La plupart des villes connaissent déjà généralement des difficultés de gestion de l'espace urbain et de manque de terrains à bâtir, et c'est le cas en particulier quand il s'agit d'accueillir les personnes déplacées. La question des terrains et des logements est encore compliquée par la destruction des maisons ou par la détérioration des sols entraînés par le conflit ou la catastrophe. La complexité ou l'absence d'un régime foncier bien défini et le manque de terres disponibles à un prix raisonnable dans les zones urbaines et l'absence de moyens d'urbanisme compliquent considérablement la recherche de solutions à long terme au problème du logement des habitants des villes et des personnes déplacées qui y trouvent refuge⁶.

Une action plus systématique d'aménagement urbain et de protection

33. L'aménagement urbain ou son absence a des effets sur l'exercice, par les personnes déplacées, de leurs droits. Leur accès à un logement adéquat suppose une intervention des pouvoirs publics, sous forme d'une politique précise choisie par les autorités nationales qui cherchent à résoudre le problème du logement, et par

⁴ World Bank Economic Policy and Poverty Team for South Asia and UNHCR, « Vulnerability of internally displaced persons in urban settings » (2011). À consulter à l'adresse suivante : <http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1326909014678/8376871-1334700522455/IDPPolicyBriefEnglish.pdf>.

⁵ Voir Service commun de profilage, « Guidance for profiling urban displacement situations: challenges and solutions » (juin 2014). À consulter l'adresse suivante : http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/original_GuidanceUrbanProfiling_JIPS.pdf.

⁶ Voir Brookings Institution et Organisation internationale pour les migrations, « Appuyer des solutions aux déplacements urbains suite à une catastrophe naturelle : analyse de ces expériences à Port-au-Prince, Haïti » (2014). À consulter à l'adresse suivante : http://publications.iom.int/bookstore/free/Supporting_Durable_SolutionstoDisplacement_Haiti_Feb2014_Brookings.pdf.

l'engagement des partenaires de développement. Le développement urbain peut donc aller de pair avec une action d'urbanisme adéquate et avec des ressources suffisantes pour répondre aux besoins de logement des personnes déplacées, dans l'optique de la recherche de solutions durables. La planification du développement urbain guide l'investissement immobilier et la création d'équipements par les acteurs publics et privés, de façon que cet investissement soit intégré à la croissance urbaine et y contribue à long terme. Dans la plupart des situations de déplacement de population, cependant, le règlement d'urbanisme est archaïque, inexistant ou en cours de révision⁷. L'apparition brutale du phénomène du déplacement interne dans le calendrier normal de l'aménagement urbain complique encore la situation. Les procédures d'urbanisme, quand elles existent, sont souvent arrêtées pour une longue période, ce qui ne laisse pratiquement pas de marge de manœuvre pour l'absorption d'un afflux important de personnes déplacées. Ces procédures devraient donc tenir compte de la dynamique du phénomène du déplacement de population et être assouplies de façon à mieux s'adapter aux situations de déplacement urbain. À ce sujet, les instruments et les stratégies mis en place par les organismes humanitaires et les organismes de développement après une crise, par exemple la fourniture de logements, le relogement en milieu urbain ou la distribution d'une aide aux familles d'accueil, gagneraient à une meilleure synchronisation avec l'action d'urbanisme à long terme dès que se présentent de premiers déplacés. Comme l'indique l'étude du HCR et de la Banque mondiale sur l'Afghanistan, l'aménagement urbain doit prévoir l'amélioration des établissements humains spontanés ou prévoir leur relocalisation, étant donné l'hypertrophie incontrôlée des bidonvilles, dont les habitants restent en marge de la société, souvent dans une grande pauvreté. Il est indispensable que les politiques envisagées soient bien claires si l'on veut trouver des solutions justes et praticables au problème de l'urbanisation incontrôlée et le situer dans sa relation avec la pauvreté et les facteurs de risque. Un cadre législatif et administratif approprié de l'aménagement urbain et du logement urbain devra donc prévoir un dialogue et une collaboration entre les différentes parties prenantes, à commencer par les ministères potentiellement concernés par le processus, les organisations internationales (organismes humanitaires et organismes de développement), la société civile et les communautés affectées par le déplacement de population, les personnes déplacées elles-mêmes et leurs représentants⁴.

Une protection spécifique des personnes déplacées en milieu urbain

34. Dans les zones urbaines d'implantations sauvages, les personnes déplacées se logent généralement dans des abris de fortune où elles sont très mal protégées contre d'éventuels intrus et sont exposées au risque d'être victimes de violence sexuelle ou sexiste. En milieu urbain, le phénomène du déplacement se traduit par une altération des relations entre les sexes, ce qui accroît le risque de violence au foyer⁷, de violences sexuelles et sexistes, de prostitution de survie, d'exploitation sexuelle et de travail forcé. Il est donc essentiel d'assurer aux femmes déplacées une protection et une assistance.

35. L'absence d'état de droit est aggravée par l'inefficacité des autorités locales et des autorités de police. L'absence de sécurité d'occupation foncière, l'expiration des

⁷ Voir Simone Haysom, *Sanctuary in the City? Urban Displacement and Vulnerability: Final Report* (London, Humanitarian Policy Group, Juin 2013). À consulter à l'adresse suivante : www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/ODI-Report.pdf.

baux de location ou l'absence d'autres formes de droits d'usage exposent en outre les personnes déplacées au risque d'expulsion forcée et donc à un deuxième déplacement, et aboutit parfois à une errance prolongée et rend plus difficile encore la recherche de solutions durables. L'expulsion forcée, dans le milieu urbain, des personnes déplacées, qui ne peuvent retrouver un logement et qui sont sans recours légal est un phénomène qui accompagne de plus en plus l'urbanisation et les initiatives d'aménagement ou de rénovation des zones urbaines. Comme on l'a noté plus haut, l'aménagement urbain doit aller de pair avec la recherche de solutions durables aux besoins des personnes déplacées et des communautés affectées par le phénomène du déplacement de population dans le milieu urbain.

36. En milieu urbain, les personnes déplacées sont régulièrement exposées aux risques associés aux difficultés posées par l'accès inégal et discriminatoire à l'éducation, aux services de soins de santé ou à l'emploi. Ces difficultés sont parfois compliquées encore par l'absence de papiers d'identité. La perte de ces documents aggrave généralement la situation déjà difficile des personnes déplacées car faute de documents d'identité il est généralement impossible de signer un bail, d'obtenir un emploi dans le secteur moderne ou même d'avoir légalement accès au téléphone mobile ou à l'Internet⁸. Dans certains pays comme la Côte d'Ivoire, les personnes déplacées sont en outre exposées au risque d'apatridie. En pareil cas, elles risquent encore plus d'être arrêtées, obligées de payer un dessous-de-table ou victimes d'actes d'intimidation, et l'accès aux soins de santé, à l'éducation et aux autres services publics est plus difficile encore.

37. Bien souvent, le manque de logements adéquats pour les personnes déplacées, en particulier dans les zones urbaines, est un problème qui reste sans solution, quelle que soit la durée de l'exode. En Afghanistan, les personnes déplacées installées dans des logements provisoires, dans des baraquements ou dans des camps depuis plus de cinq ans, représentent jusqu'à 61 % de la population déplacée⁴. Des stratégies de relogement permanent, comme par exemple celles suivies en Serbie et notamment au Kosovo, devraient être envisagées dans le cadre de solutions durables prévoyant aussi des possibilités pour les personnes déplacées de gagner leur vie et de s'intégrer dans les villes où elles ont trouvé refuge.

C. Difficultés et perspectives de trouver des solutions durables

Difficultés

Coordination

38. C'est aux autorités compétentes qu'il appartient au premier chef d'établir les conditions et les moyens qui permettront aux personnes déplacées de profiter de solutions durables (voir le principe 28 des Principes directeurs sur le déplacement interne). Très souvent, cependant, il n'y a pas de coordination entre les autorités nationales et municipales dans l'accomplissement de cette mission au niveau de la formulation et de la mise en œuvre des politiques, ce qui conduit à de graves lacunes. Les autorités municipales préfèrent généralement les mesures à court terme, consistant en l'expulsion forcée ou le renvoi dans leur lieu d'origine, si possible, des

⁸ Jeff Crisp, Tim Morris and Hilde Refstie, « Displacement in urban areas: new challenges, new partnerships », *Disasters*, vol. S1 (2012).

personnes déplacées réfugiées dans la ville⁷. Ce problème devrait pouvoir être résolu par des lois ou des politiques assurant une coordination et, comme on l'a vu plus haut, les experts mandatés ont apporté un appui à l'élaboration de ces lois et politiques dans des exemples spécifiques de déplacement de population en milieu urbain, par exemple en Afghanistan, au Kenya, en Somalie et au Yémen.

Une réponse efficace à long terme

39. Une compréhension détaillée de toutes les causes structurelles et cycliques de la dynamique particulière du déplacement urbain est indispensable pour que les autorités nationales, locales et municipales et la communauté internationale puissent répondre au mieux au phénomène du déplacement de population par l'adoption de solutions globales durables. Par exemple, en Afghanistan, alors que le conflit et l'insécurité sont habituellement les premières causes signalées du déplacement de population, la perte des moyens d'existence et de survie, l'absence de services et de vivres pendant le déplacement figurent parmi les nombreux facteurs qui contribuent puissamment à l'exode rural. Le Rapporteur spécial appelle donc pour donner une réponse nationale et internationale effective au problème de l'exode rural, cette réponse devant être fondée sur le choix de solutions à long terme dès le début du phénomène. L'analyse de l'exode rural montre que les réponses à court terme centrées sur la programmation d'une assistance améliorent bien le sort des personnes déplacées dans le court terme, mais ne répondent pas à leurs besoins à long terme, c'est-à-dire aux caractéristiques permanentes qui expliquent l'exode rural et l'appauvrissement résultant des personnes déplacées et des personnes affectées par le déplacement de population. Pour être efficace, une telle démarche à long terme suppose l'engagement collectif des opérateurs humanitaires et des acteurs du développement, question que le Rapporteur spécial a examinée dans son rapport de 2013 à l'Assemblée générale (A/68/225).

Problèmes posés par le profilage et la participation des personnes déplacées

40. Le Rapporteur spécial rappelle combien il importe de faire en sorte que le profilage soit une véritable collaboration dans la collecte d'informations, indispensable pour le plaidoyer pour l'adoption de solutions durables, pour le choix des politiques et surtout pour la conception et l'application de ces solutions. Le profilage est souvent plus complexe en milieu urbain, où les personnes déplacées et les populations affectées par le déplacement vivent dans des implantations sauvages, n'ont habituellement pas de documents d'identité, et où les données de base sont généralement inexistantes. Les camps de déplacés, par exemple ceux du Darfour, ne sont pas toujours statiques, par leur taille ou leur emplacement. À Mogadiscio, dont l'agglomération accueille peut-être la population déplacée urbaine la plus nombreuse au monde, le nombre des établissements qui abritent des personnes déplacées se multiplie souvent sans contrôle et certains établissements se sont déplacés, en totalité ou en partie, en raison d'évictions ou d'un autre phénomène de déplacement secondaire.

41. Comme les recensements nationaux omettent souvent de dénombrer les établissements spontanés et les personnes déplacées, faute de papiers d'identité, on sait très peu de choses de la taille ou du profil d'une population urbaine composée de déplacés. Les recensements nationaux, tels que celui réalisé en 2014 en Côte d'Ivoire, doivent être conçus de façon à identifier les personnes déplacées et leur localisation. Mais l'expérience montre que, face à un étranger qui lui pose des

questions, l'intéressé se sent menacé, en particulier s'il craint d'être expulsé ou si on lui pose des questions relatives à son activité dans le secteur informel.

42. Cette complexité ne doit pas servir de prétexte pour renoncer au profilage, dont l'absence compliquerait la planification et la programmation en vue de la découverte de solutions durables et peut même rendre de telles solutions impraticables. Au contraire, la complexité de la situation montre qu'il est indispensable de recourir à des services spécialisés, s'appuyant sur des connaissances solides, dans le domaine du profilage, du type de ceux fournis par le Service conjoint de profilage des déplacés. La Géorgie, la Serbie, Sri Lanka offrent des exemples d'exercices récents de profilage dans le contexte de la recherche de solutions durables aux problèmes des déplacés. Le Rapporteur spécial insiste sur l'absolue nécessité de procéder à de tels exercices si l'on veut garantir que les politiques et les programmes répondent durablement aux besoins objectifs des personnes déplacées. Bien souvent, l'absence de profils analytiques de l'expérience et des intentions des personnes déplacées fait que la programmation et les politiques sont moins bien adaptées et moins précises⁵. Comme le Rapporteur spécial l'a souvent souligné, le profilage devrait, pour atteindre son objet, rester participatif et respectueux de l'anonymat qu'appelle la protection des intéressés.

Une compréhension détaillée du Cadre conceptuel sur des solutions durables

43. Les solutions provisoires sont parfois prises par erreur pour des solutions durables. Par exemple, dans le cas d'Haïti, plusieurs des acteurs ont interprété les solutions durables comme passant par la fermeture des camps de déplacés ou l'accès permanent au logement, méconnaissant ainsi les dimensions multiples des solutions durables assurant la protection des déplacés. Le Rapporteur spécial rappelle qu'on trouvera une bonne analyse du problème dans le Cadre conceptuel sur des solutions durables pour les personnes déplacées établi par le Comité permanent interinstitutions. Il rappelle combien il importe d'utiliser et d'appliquer ce cadre conceptuel dans l'action que mènent les autorités compétentes, la communauté internationale, la société civile et les autres acteurs pour tenter de dégager des solutions durables systématiques. Une étude récente de l'Organisation internationale pour les migrations et de la Brookings Institution sur des solutions durables en Haïti a montré que même ceux qui connaissent bien ce cadre conceptuel ne sont pas tous d'accord sur les moyens de le rendre plus spécifique et plus opérationnel, et qu'on craint que ce cadre conceptuel n'entraîne un traitement de faveur pour les personnes déplacées au détriment des citoyens pauvres et autres groupes de personnes à risque⁶. Une conception mal équilibrée de ce que doivent être les solutions durables aux problèmes des personnes déplacées montre l'importance d'une action de plaidoyer et de prise de conscience et d'une démarche englobante qui couvre à la fois les questions de développement, de vulnérabilité, de pauvreté, mais aussi la situation des populations affectées par le déplacement.

44. Comme le Rapporteur spécial l'a indiqué dans son rapport précédent à l'Assemblée générale, les barrières entre le développement, la consolidation de la paix et l'action humanitaire sont nombreuses, et résultent de la non-concordance des cycles de planification, des calendriers, des mandats, des systèmes opérationnels, de la terminologie, du vocabulaire et des modalités de la collaboration avec les gouvernements (A/68/225, par. 42). L'un des moyens de combler ces lacunes consiste à s'assurer que tous les acteurs s'occupant des questions de déplacement urbain connaissent bien la démarche fondée sur les droits, dans la recherche de

solutions durables, qui est expliquée dans le Cadre conceptuel sur des solutions durables, outre les moyens de mieux s'adresser aux autorités locales, aux collectivités locales et aux personnes déplacées elles-mêmes pour s'assurer que leurs droits et leurs façons de voir soient bien pris en compte dans la programmation et l'aménagement urbain (voir A/HRC/19/54, par. 25).

Des projets pour des solutions durables pour les personnes déplacées

45. Le Rapporteur spécial note que des pratiques et des projets intéressants ont été testés dans divers contextes pour la recherche de solutions durables aux besoins des personnes déplacées. Cependant, on manque de recul et aucune étude complète n'a été faite à ce jour pour repérer les mesures les plus efficaces et les raisons de leur succès dans un contexte donné. À ce sujet, le Rapporteur spécial préconise avec insistance la réalisation de telles recherches comparatives. Il travaille actuellement avec d'autres partenaires à un projet de mesure des progrès réalisés dans la recherche de solutions durables pour les personnes déplacées à partir de critères identifiés dans le Cadre conceptuel sur des solutions durables, en utilisant des indicateurs de mesure convenus.

46. Dans certains contextes, les autorités nationales et municipales, parfois avec l'aide d'acteurs internationaux, ont mis au point des initiatives d'aménagement urbain qui cherchent bien à intégrer les caractéristiques et les besoins des personnes déplacées. En Afghanistan, par exemple, une nouvelle politique nationale en faveur des personnes déplacées prévoit effectivement des mesures pour garantir que les personnes déplacées habitant des implantations sauvages puissent être en mesure d'améliorer leur logement pour répondre aux normes internationales relatives aux logements d'urgence (normes Sphère), explore les initiatives communautaires tendant à prêter, louer ou vendre des terrains dans les localités où les personnes déplacées se sont installées, et présente d'autres options qui permettraient de leur accorder la sécurité d'occupation, reposant par exemple sur la notion d'usufruit⁹.

47. À Kaboul, les autorités municipales travaillent avec l'Agence japonaise pour la coopération internationale afin d'élaborer un plan d'urbanisme en vue de la construction de nouveaux ensembles de logements au cours des huit prochaines années. Les avantages attendus de ce plan directeur sont notamment d'aider la municipalité à maîtriser le développement urbain et à fournir les services publics voulus, une meilleure coordination institutionnelle et un meilleur suivi des principaux indicateurs urbains, un meilleur accès aux services publics de base pour les ménages citadins, une régularisation échelonnée des titres d'occupation pour 50 % des ménages vivant dans les implantations sauvages, une amélioration des équipements et des services publics, notamment la construction de nouveaux quartiers, une augmentation du nombre de logements à bon marché, notamment une augmentation de 50 % du nombre de logements et de 30 % de la superficie viabilisée mis sur le marché, le tout assorti d'un accès à des crédits abordables, et un environnement urbain amélioré par des espaces verts et autres lieux publics¹⁰. Il est

⁹ Voir Shobha et Jan Turkstra, « Enhancing security of land tenure for internally displaced persons », *Forced Migration Review*, n° 46 (mai 2014). Disponible à l'adresse suivante : www.fmreview.org/en/afghanistan.pdf.

¹⁰ Voir : Rainer Gonzalez Palau, « Rapid urbanization and displacement: the case of Kabul City » (septembre 2013). À consulter à l'adresse suivante : www.cimicweb.org/cmo/afg/Documents/Social_Infrastructure/20130924_CFC_Urbanisation_Displacement_Kabul.pdf.

à noter cependant que si l'on peut s'attendre à ce que les personnes déplacées profitent bien de cette initiative, le plan a été critiqué parce qu'il méconnaît les zones d'implantations sauvages où logent précisément de nombreux déplacés. En outre, le relogement en masse des personnes déplacées et des autres groupes qui habitent les établissements spontanés se révélerait sans doute difficile.

48. Les subventions en espèces, notamment pour la reconstruction ou la réparation de logements et pour bonifier les loyers, tentent d'améliorer la sécurité d'occupation des locataires déplacés, tout en garantissant que ces déplacés s'installent bien dans des logements répondant à des normes de sécurité. Par exemple, en Haïti, deux années après le séisme, dans le contexte de son projet 16/6, le Gouvernement haïtien a tenté de résoudre certains des problèmes fonciers relatifs au logement, aux terrains et aux propriétés des personnes déplacées. Le projet, lancé d'abord en août 2011, prévoyait la reconstruction de 16 quartiers détruits par le séisme et la fermeture de six vastes camps de déplacés correspondants, en accordant des subventions aux personnes déplacées qui y habitaient, pour louer des logements, construire une nouvelle maison ou réparer leur propre maison quand celle-ci avait été endommagée par le séisme. Grâce aux mécanismes de bonification des loyers, il a également tenté de faire prendre conscience aux locataires de leurs droits et ainsi d'exiger la signature d'un bail en bonne et due forme⁶.

49. L'octroi d'allocations logement en espèces peut aider les déplacés qui ont tout perdu à retomber sur leurs pieds et leur donner une certaine autonomie pour accéder au logement mais certains détracteurs ont souligné que les dons en espèces seraient plus utiles s'ils tenaient compte du marché, à savoir si l'offre de logement était proportionnelle à la demande afin d'éviter de reloger les déplacés dans des quartiers surpeuplés, à la périphérie des villes, dans des lieux dangereux ou dans de nouveaux camps. Ils ont aussi évoqué le défaut de synchronisation, les camps étant parfois fermés avant que tous les déplacés concernés aient eu une proposition de logement convenable. L'incertitude et le manque de coordination auraient pu être évités en se préparant mieux et si les intéressés étaient consultés. Le Rapporteur spécial constate cependant que le projet 16/6 ne se limitait pas à des subventions en espèces : il s'agissait aussi de faire prendre conscience des conditions de vie et concernait la formation professionnelle, les moyens de subsistance et l'amélioration de l'accès aux services de base.

50. Le Rapporteur spécial insiste sur le fait que pour offrir des solutions durables aux déplacés et aux communautés dont ils font partie, les subventions en espèces doivent s'accompagner d'activités permettant de dégager des revenus et des moyens de subsistance qui profitent également à la communauté, comme l'établissement de petits entreprises et la fourniture d'un appui juridique pour les questions de logement, de terres et de propriété, afin de promouvoir la durée et la sécurité d'occupation. Elles doivent aussi s'accompagner de mesures visant à garantir l'accès aux services de base dans l'intérêt de la communauté tout entière. Ainsi, à Bogota, le plan de développement de la municipalité cherche à créer une ville plus humaine : il est axé sur la promotion des droits de l'homme des victimes du conflit armé qui ont fui la capitale et sur l'application de la loi sur les victimes et la restitution des terres, adoptée en 2011. L'article 12 se rapporte à l'application de la loi, l'article 21 au programme de logement pour les déplacés et l'article 42 concerne la façon dont les déplacés bénéficieront des services de santé. Les élus de plusieurs communes de Bogota ont aussi mis en place des projets de développement économique pour les déplacés qui vivent dans ces communes. En janvier 2014, le

maire de Bosa a lancé un projet visant à promouvoir l'esprit d'entreprise et à aider les populations vulnérables, en particulier les déplacés et les personnes handicapées.

51. Le Rapporteur spécial encourage également les initiatives visant à tenir compte des implantations sauvages dans les projets d'aménagement urbain, de manière à accroître la sécurité d'occupation et à améliorer les conditions de vie, notamment en termes d'accès aux services. En Somalie, les autorités nationales et locales, les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales internationales ont conçu ensemble un plan de développement urbain visant à remédier à la précarité des conditions de vie des déplacés à Boosaaso. Dans cette localité, un habitant sur quatre est un déplacé, et la plupart vivent dans des camps surpeuplés et insalubres à la périphérie de la ville. Les propriétaires des terrains où vivaient les déplacés les ont obligés à payer des loyers élevés, ne leur ont offert aucune protection contre les incendies qui détruisent fréquemment de nombreuses habitations et leur ont interdit de construire des installations sanitaires, comme des puits ou des latrines.

52. Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains et des organisations non gouvernementales internationales ont proposé un plan fondé sur les principes de l'urbanisation durable, de la prévention des bidonvilles et de l'amélioration progressive des conditions de vie dans les quartiers de taudis. L'un des aspects de l'intervention consistait à « reconstruire en mieux » après un incendie, en installant des pare-feux et en fournissant des abris mobiles en pièces détachées faits de piliers en métal et de toile ignifuge permettant d'éviter la propagation du feu à l'avenir. Il s'agissait également de mettre en place des programmes de préparation aux catastrophes. Un guide simple pour l'amélioration des installations provisoires a été élaboré à l'intention des représentants de la municipalité et de la communauté afin que les compétences élémentaires nécessaires puissent être rapidement enseignées et pour donner les moyens aux déplacés de procéder eux-mêmes à des améliorations¹¹. Cette intervention a permis de réduire de moitié le nombre de familles touchées par les incendies.

53. En outre, une campagne sur les droits des déplacés à l'occupation des terres à Boosaaso a été lancée. Les propriétaires se sont entendus avec les autorités locales et les représentants de plusieurs groupes de déplacés, ce qui a permis d'améliorer les installations et de faire valoir des principes simples en vue d'éviter les expulsions. La campagne a mobilisé les autorités locales et les chefs traditionnels ou religieux, qui ont défini ensemble ce qui ne serait plus acceptable dans la communauté. Elle a fait une large place à la contribution des déplacés à l'économie locale et aux conséquences que l'insalubrité et le grand risque d'incendie avaient pour la communauté d'accueil.

54. D'autres initiatives consistent à formaliser les camps. Parfois, les déplacés vivent dans des camps pendant des années et créent des liens entre eux, avec la terre qu'ils occupent et avec les communautés voisines. Dans ces cas-là, la meilleure solution peut consister à formaliser les camps en les intégrant localement. Cela suppose cependant que les autorités concernées règlent le problème d'occupation des terres, entre autres questions.

¹¹ Voir Filiep Decorte et Tempra Ombretta, « Improving living conditions in Bossaso, Somalia », *Forced Migration Review*, n° 34 (février 2010). Cet article peut être consulté en anglais à l'adresse suivante : www.fmreview.org/en/urban-displacement/16-18.pdf.

55. Le Rapporteur spécial encourage les initiatives qui renforcent les capacités locales en vue de la mise en œuvre de solutions durables. Le centre de ressources communautaires dirigé par l'Organisation internationale pour les migrations en Haïti est un exemple de la manière dont les outils de coordination et de gestion durables des camps peuvent être employés en milieu urbain et hors des camps. Il a pour objet de donner aux municipalités une structure au niveau du district, qui les aide à planifier et à coordonner la reconstruction, le retour et le développement local et qui leur fournit des informations à ce sujet. L'objectif premier étant d'aider les structures locales, le centre sert à la coordination des activités et c'est aussi un lieu d'échange qui sera mis à la disposition de la communauté ultérieurement. C'est donc un bon exemple de la façon dont le renforcement des capacités des structures locales peut contribuer au passage de la phase des secours humanitaires à celle du relèvement rapide et promouvoir des solutions durables dans les domaines de la coordination et de la participation¹².

56. Dans les lieux particulièrement exposés aux catastrophes, les initiatives de renforcement des capacités doivent insister sur la préparation aux catastrophes récurrentes, l'objectif étant d'éviter d'autres déplacements. Ces programmes existent déjà et devraient être reproduits, dans la mesure du possible.

Perspectives et bonnes pratiques

Participation des déplacés aux solutions durables

57. Conformément au Cadre conceptuel sur les solutions durables, tous les intervenants doivent respecter le droit des déplacés de faire un choix libre et éclairé quant à la solution durable qui leur convient le mieux. Les déplacés participent à l'économie urbaine, louent ou achètent des logements urbains et des terrains et, d'une manière ou d'une autre, cherchent à profiter des possibilités et des services que leur offre la ville.

58. Dans les endroits où il y a des implantations sauvages, où l'extrême pauvreté et l'absence de services de base sont généralisées, les communautés d'accueil et leurs dirigeants ont un rôle crucial à jouer. Déjà là avant la catastrophe naturelle, ce sont aussi eux qui resteront quand tous les acteurs internationaux partiront. Des solutions durables au problème des déplacés qui vivent côte à côte avec d'autres groupes ne peuvent dès lors être trouvées que si la communauté tout entière et les dirigeants en particulier s'y emploient. Les autorités locales doivent néanmoins absolument superviser la situation pour éviter les tensions et les luttes intestines. Il faut donc renforcer les capacités des représentants communautaires et des autorités locales pour le bien commun, à savoir pour améliorer les conditions de vie et l'accès aux services, réduire les risques pour ceux qui sont particulièrement touchés et promouvoir des solutions durables. Si on leur en donne les moyens, les acteurs locaux, les communautés, les déplacés et les pauvres des villes en général seront moins vulnérables aux rivalités entre responsables politiques, gangs et grands promoteurs immobiliers et seront donc mieux protégés contre la violence urbaine, la corruption et la spéculation immobilière. Cela suppose également de dialoguer avec de nombreux interlocuteurs, comme le secteur privé, qui peuvent jouer un rôle clef dans la réduction de la pauvreté et le renforcement des capacités des déplacés et

¹² CCCM Global Cluster, « UDOC: urban displacement and out of camp review » (2014), p. 49. Ce document peut être consulté en anglais à l'adresse suivante : www.globalccmcluster.org/tools-and-guidance/publications/urban-displacement-out-camps-review

dans la recherche de solutions durables, notamment en facilitant l'accès aux moyens de subsistance.

59. Dans certains cas, comme celui de la Colombie, on compte des centaines d'associations de déplacés qui représentent des populations d'origines diverses, des groupes de femmes ou des autochtones. Le Gouvernement a mis en place un mécanisme de consultation avec ces associations, qui permet de communiquer avec ces groupes. Le Gouvernement géorgien a aussi engagé de vastes consultations avec les déplacés (voir A/HRC/26/33/Add.1). Ces mécanismes ne sont pas sans faille mais ils constituent un véritable effort de consultation des déplacés de la part des gouvernements. Ces consultations peuvent influencer l'attitude de l'État envers ces personnes, comme cela a été le cas en Afghanistan. Ainsi, jusqu'en 2013, les autorités ne considéraient pas les déplacés comme des citoyens permanents d'Herat, mais, à l'issue de consultations, les responsables politiques de la ville ont reconnu qu'ils s'y étaient installés définitivement. Qui plus est, le Gouvernement envisage à présent de moderniser et de régulariser le camp de Maslakh⁹. Les mesures visant à trouver des solutions durables au problème des déplacés peuvent donc donner de bons résultats lorsque les déplacés ne sont pas traités comme des objets mais comme des participants actifs à la recherche et l'application de ces solutions.

IV. Conclusions et recommandations

60. **Les États, les autorités locales, les agents humanitaires, les acteurs du développement, la société civile et les déplacés eux-mêmes doivent chercher à surmonter de concert les difficultés que suppose la recherche de solutions au problème des déplacés en milieu urbain. Il n'y a pas de solution unique et il incombe donc au premier chef aux gouvernements de faire en sorte que quel que soit le contexte, des solutions durables au déplacement en milieu urbain sont trouvées, avec la participation à part entière de ceux qui sont concernés. Il est essentiel en tout cas que tous les participants fassent preuve de volonté politique.**

61. **Des solutions durables peuvent être trouvées au problème des déplacés, y compris en milieu urbain. La nature même du déplacement en milieu urbain tend à confirmer que l'intégration locale est la solution viable choisie par les déplacés dans les villes. À la lumière des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et du Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, le Rapporteur spécial rappelle les recommandations qu'il a formulées dans ses rapports précédents (A/HRC/19/54 et A/68/225) et y ajoute celles qui suivent :**

États concernés par le déplacement

a) **Dans la mesure où les déplacés en milieu urbain passent souvent inaperçus et vivent parmi les pauvres des villes, il faut continuer de s'employer à les repérer et à savoir où ils vivent, que ce soit dans des familles d'accueil ou ailleurs, conformément aux Principes directeurs;**

b) **Dans les lois et politiques nationales concernant les déplacés, il faut tenir compte de toutes les causes et de la dynamique du déplacement, ainsi que des trois possibilités de solution durable;**

c) Il faut mettre en place des structures, des politiques et des mécanismes nationaux sur le déplacement, comme il a déjà été recommandé [voir A/68/225, par. 59 a)];

Autorités nationales et municipale

d) Il faut que les déplacés participent pleinement à l'élaboration des lois et politiques concernant des solutions durables et il faut tenir des consultations à grande échelle avec les habitants des communautés et des quartiers d'accueil pour répondre à leurs préoccupations au sujet de l'intégration locale des déplacés ou de leur installation dans un autre quartier et pour envisager la manière de traduire dans les faits ces lois et politiques, de concert avec les communautés d'accueil et avec le reste de la population urbaine concernée;

e) Il faut continuer d'accorder la priorité au respect des droits de l'homme des déplacés, surtout de ceux qui sont le plus exposés aux atteintes, quelle que soit la durée du déplacement et jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée, et d'exercer une surveillance dans ce domaine;

f) Il faut élaborer et exécuter des programmes de sensibilisation du public et des représentants des communautés à la situation des déplacés et faire connaître les solutions durables au problème des déplacés en milieu urbain;

g) Il faut consulter les déplacés au moment de l'élaboration des plans d'urbanisme et de leur exécution, par exemple à l'aide de représentations de la communauté ou du quartier auxquelles doivent participer des hommes et des femmes;

h) Il faut désigner des équipes nationales et provinciales chargées d'engager le dialogue avec les municipalités et avec les communautés qui vivent dans les implantations sauvages urbaines les plus pauvres afin de déterminer les besoins urgents et la manière d'y améliorer les conditions de vie, notamment en relogant les habitants lorsque le terrain occupé n'est pas adapté à une installation permanente. Ces équipes pourraient tenir compte de l'expérience acquise par les gouvernements et plusieurs municipalités qui, depuis des dizaines d'années, élaborent et mettent en œuvre des projets d'aménagement urbain participatifs visant à améliorer les conditions de vie des habitants des implantations sauvages⁴;

i) Il faut tenir compte des droits de l'homme des déplacés dans les plans visant à garantir la sécurité d'occupation, notamment en recensant les services publics et privés qui existent dans les secteurs concernés;

j) Il faut établir, en toute transparence, des critères d'attribution de terres (location ou propriété) aux déplacés en milieu urbain, faire en sorte, puisque c'est leur droit, qu'ils aient accès à la propriété au même titre que les autres si leurs moyens le leur permettent et prendre des mesures avantageant les déplacés et les autres pauvres des villes pour qu'ils aient accès à la propriété en milieu urbain;

k) Il faut proposer aux déplacés de s'installer ailleurs en prenant des mesures spécifiques dans le cadre de politiques visant à trouver une solution adaptée à leurs problèmes. Dans la mesure du possible, les autorités locales devraient, avec l'aide des organisations internationales, désigner des sites pour

la réinstallation, dans le cadre des projets de préparation aux catastrophes, en tenant compte des futurs plans de croissance urbaine, étant donné que les sites de réinstallation ne sont, malgré ce qu'on veut croire, jamais provisoires et ont une influence sur la croissance des villes;

l) En se fondant sur les directives de la Banque mondiale¹³ pour la réinstallation, il faut élaborer des directives afin d'éclairer la prise de décisions sur les procédures d'attribution des terres pour les déplacés qui ne peuvent s'intégrer localement ou retourner d'où ils viennent;

m) Il faut envisager des incitations au retour et à la réinstallation en milieu rural, qui s'accompagnent de programmes assurant des moyens de subsistance, et le développement des zones rurales comme solution autre que l'urbanisation;

n) Il faut procéder à une planification intégrée qui tienne compte de la dynamique du déplacement, à savoir des plans d'aménagement urbain, des plans de réduction de la pauvreté, de l'aménagement urbain et des projets de modernisation en général, notamment de l'amélioration des quartiers de taudis, qui prenne en compte les aspects propres au déplacement et aux implantations et qui soit exécutée dans le cadre de dispositifs de l'État, si possible, ou avec des agents de l'État;

o) Avec l'aide des organisations internationales, il faut mettre en œuvre des programmes assurant des moyens de subsistance et des programmes de formation professionnelle qui visent à donner aux déplacés les compétences dont ils ont besoin pour entrer sur le marché du travail là où ils ont été déplacés; il faut aussi adapter la formation professionnelle à la population, à savoir par exemple conjuguer l'alimentation et la formation professionnelle de sorte que les femmes puissent participer et que leur résilience s'en trouve renforcée, et afin de remporter l'adhésion de la communauté;

États donateurs

p) Il faut accorder suffisamment de fonds pour faire face efficacement et durablement au problème du déplacement en milieu urbain et, à ce sujet, il faut rallonger le cycle de financement pour que les intervenants puissent répondre aux besoins immédiats et aux besoins à long terme, et faire participer les agents de l'État à la réalisation des objectifs liés à la gouvernance;

q) Il faut qu'une partie de ces fonds serve à déterminer les besoins dans les zones urbaines touchées par un conflit ou une catastrophe naturelle, afin de mieux saisir à quel point il est difficile de trouver des solutions durables pour les déplacés en milieu urbain, en ayant recours à l'expertise du Service commun de profilage des déplacés;

¹³ Banque mondiale, *Manuel sur la réinstallation involontaire : planification et mise en œuvre de projets de développement (Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects)* (Washington, 2004).

Organisations internationales, y compris agents humanitaires et acteurs du développement, et urbanistes

r) Il faut promouvoir la mise au point d'un mécanisme commun de gestion de l'information sur les tendances et les questions de protection qui concernent les déplacés, le rendre public et mieux comprendre la complexité des milieux et des systèmes urbains (urbanisation responsable, aménagement urbain et codes du bâtiment);

s) Il faut appliquer la stratégie mise au point en 2010 par l'Équipe spéciale du Comité permanent interorganisations chargée de trouver des solutions aux problèmes humanitaires en milieu urbain afin que les organismes puissent mieux adapter leurs activités en vue de parvenir à des solutions durables;

t) Il faudrait que les agents humanitaires et les acteurs du développement acquièrent des compétences dans le domaine de l'urbanisme afin de pouvoir conjuguer connaissance de l'aménagement urbain et connaissance de la dynamique du déplacement et il faudrait qu'ils aient sur leurs fichiers de candidats des conseillers en urbanisme;

u) Il faut établir un glossaire définissant l'approche du déplacement en milieu urbain fondée sur les droits de l'homme pour les agents humanitaires, les acteurs du développement et les urbanistes;

v) Il faudrait s'intéresser au déplacement en milieu urbain, non pas seulement du point de vue humanitaire mais aussi dans l'optique du développement et, à ce sujet, il faudrait appliquer les recommandations du Comité permanent interorganisations qui portent sur le renforcement du relèvement rapide de sorte que celui-ci soit pris en compte dans toutes les phases du cycle de programmes humanitaires, dès le début d'une urgence, et que cette approche soit systématiquement prise en compte aussi dans la programmation des autres secteurs;

w) Il faudrait que les urbanistes participent à l'effort avant la crise, ou au tout début, afin de tirer parti des ressources et des mécanismes de survie existants;

x) Il faudrait que les agents humanitaires collaborent plus étroitement avec les municipalités, qui sont souvent le premier interlocuteur des déplacés, et, en particulier, qu'ils appuient les mesures que prennent les autorités pour trouver des solutions durables pour les déplacés en recensant régulièrement les besoins, notamment dans les implantations sauvages, avec la participation des déplacés, et il faudrait étudier les divers moyens de réduire les risques auxquels sont exposés les déplacés dans les domaines du logement et de l'accès aux moyens de subsistance et aux services de base;

y) Il faudrait mener une étude comparative des bonnes pratiques en matière de logement, d'attribution des terres, de sécurité d'occupation et d'allocations logement et évaluer l'efficacité de la protection contre les expulsions de force;

z) Vu que l'on ne connaît guère les incidences du déplacement sur la santé et le bien-être émotionnel et son influence sur la dynamique urbaine, il faudrait élargir la recherche sur les besoins de protection, surtout ceux des déplacés particulièrement exposés aux risques, comme les femmes, les enfants et les personnes handicapées.
