



Assemblée générale

Distr. générale
3 août 2016
Français
Original : anglais

Soixante et onzième 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, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Droits des personnes déplacées dans leur propre pays

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Chaloka Beyani, en application de la résolution 70/165 de l'Assemblée générale et de la résolution 32/11 du Conseil des droits de l'homme.

* A/71/150.



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

Résumé

Le présent rapport rend compte des principales activités menées par le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays depuis son dernier rapport à l'Assemblée générale.

La section thématique examine les textes et engagements relatifs au déplacement interne issus du Sommet mondial sur l'action humanitaire, qui s'est tenu à Istanbul (Turquie) en mai 2016. Le Sommet est venu à point nommé pour examiner les moyens de mieux prévenir les crises humanitaires ou d'y faire face, en répondant aux besoins et en protégeant les droits des personnes touchées par ce phénomène, y compris les personnes déplacées. Cette conférence historique s'est fixé comme objectif de réduire de 50 % le nombre de personnes déplacées d'ici à 2030. Le Rapporteur spécial examine les mesures essentielles qui pourraient être prises pour réduire les déplacements en s'appuyant sur la prévention et la recherche de solutions durables, et formule des recommandations destinées à promouvoir des actions stratégiques qui feraient l'objet d'un suivi et seraient assorties de délais à cette fin.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Activités du Rapporteur spécial	3
III. Sommet mondial sur l'action humanitaire – un programme visant à réduire les déplacements internes	3
A. Faire preuve de volonté politique pour prévenir et faire cesser les conflits	10
B. Faire respecter les normes qui protègent l'humanité	11
C. Ne laisser personne de côté	14
D. Améliorer les conditions de vie : fournir une aide ne suffit plus, il faut mettre fin au dénuement	15
E. Investir dans l'humanité	17
IV. Éléments clefs visant à prévenir et à réduire les déplacements internes	19
A. Renforcement de la gouvernance nationale et des systèmes de protection	19
B. Amélioration de la collecte, de l'analyse et du profilage des données	20
C. Faire participer les personnes déplacées à la prise de décisions	22
D. Plans d'action stratégiques nationaux sur les déplacements internes	23
E. Définir des cibles et des indicateurs pour les déplacements internes	24
F. Renforcement de la solidarité internationale en vue de prévenir et de réduire les déplacements internes	25
V. Conclusions et recommandations	27

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leurs propre pays, M. Chaloka Beyani, en application de la résolution 70/165 de l'Assemblée générale.
2. La section II donne un aperçu des activités du Rapporteur spécial, la section III analyse le problème des déplacements internes en le replaçant dans le contexte du Sommet mondial sur l'action humanitaire et des textes qui en sont issus, la section IV présente les éléments clefs visant à prévenir et à réduire les déplacements internes et la section V présente les conclusions et recommandations.

II. Activités du Rapporteur spécial

3. En juin 2016, le Rapporteur spécial a présenté son rapport annuel final (A/HRC/32/35) au Conseil des droits de l'homme en rendant compte des activités qu'il avait menées et en examinant les principales difficultés et questions nouvelles se rapportant aux déplacements internes. Dans sa résolution A/HRC/32/11, le Conseil des droits de l'homme a accueilli avec satisfaction les recommandations du Rapporteur spécial et renouvelé son mandat pour une nouvelle période de trois ans. Celui-ci fournit ci-après un résumé de ses activités au cours de la période considérée.
4. Le Rapporteur spécial a effectué une visite officielle au Honduras (A/HRC/32/35/Add.4) du 23 au 27 novembre 2015. Il a constaté que les déplacements internes provoqués par les organisations criminelles connues sous le nom de « maras » étaient une épidémie invisible touchant des communautés entières, des familles entières étant forcées ou contraintes de quitter leurs foyers. En raison de la paucité des mesures de protection au Honduras, les personnes déplacées peuvent emprunter des itinéraires et moyens de migrations irréguliers et être exposées à diverses formes d'exploitation de la part des trafiquants et des passeurs. Les groupes intéressés font l'objet, dans bien des cas, de procédures d'expulsion accélérée qui ne tiennent pas compte de leurs besoins réels de protection. Le Gouvernement hondurien doit renforcer les cadres juridiques, directifs et institutionnels en place et prendre des mesures pour s'attaquer aux causes profondes des déplacements ainsi qu'offrir une protection et des solutions durables aux personnes déplacées. Il a entrepris d'élaborer une loi sur les déplacements internes en 2016.
5. Au moment de la soumission du présent rapport, le Rapporteur spécial cherchait à effectuer des visites officielles au Nigéria et en Colombie pour consulter les gouvernements de ces pays et d'autres parties prenantes sur la situation des personnes déplacées et pour faire le point des progrès réalisés dans la recherche de solutions durables. Il avait également confirmé une visite officielle en Afghanistan prévue pour octobre 2016, afin d'y débattre des situations de déplacement nouvelles ou prolongées. Les rapports consacrés à ces visites seront présentés au Conseil des droits de l'homme à sa trente-cinquième session.
6. Le Rapporteur spécial a effectué des visites de travail et de suivi dans de nombreux pays. Il a effectué des visites de travail auprès de l'Union africaine en Éthiopie, et au Kenya, en Ouganda, au Soudan du Sud et en Zambie, entre le 17 août et le 26 septembre 2015, en vue de tenir des consultations avec les autorités nationales, les organismes des Nations Unies et d'autres parties prenantes sur les

progrès accomplis dans la mise en oeuvre de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala). En avril 2016, il a effectué des visites de travail au Burundi et en République démocratique du Congo en raison de la situation qui y prévaut à l'heure actuelle et de l'évolution du problème des déplacements internes. En août, il a effectué une visite de suivi au Honduras et une visite de travail en El Salvador pour examiner les questions des actes de violence commis en bande organisée et des déplacements de populations qui y sont liés, et, en septembre, il effectuera des visites de suivi en Ukraine, en Serbie et au Kosovo¹, ainsi qu'en Géorgie.

7. Le Rapporteur spécial a participé au Dialogue annuel du Haut-Commissaire sur les défis de protection, à Genève en décembre 2015; à une conférence régionale sur la consolidation des droits de l'homme dans le monde arabe à Doha en janvier 2016, au Sommet mondial sur l'action humanitaire en Turquie en mai 2016, à une réunion préparatoire des États Membres du Sommet de l'Union africaine en Éthiopie en janvier 2016; au débat consacré aux affaires humanitaires du Conseil économique et social en juin 2016, ainsi qu'à une manifestation régionale consacrée au thème de « l'appel à l'action » concernant les besoins de protection, y compris en ce qui concerne les personnes en situation de déplacement forcé, qui s'est tenue au Costa Rica en juillet 2016.

8. Le Rapporteur spécial a poursuivi sa collaboration avec l'Union africaine afin de promouvoir la ratification et la mise en oeuvre de la Convention de Kampala. Il invite instamment les États d'Afrique à ratifier la Convention. Comme le stipule la Convention, il est indispensable de passer à une phase opérationnelle bénéficiant de la caution d'une conférence des États parties; celle-ci devrait être mise en place sans délai, et aurait pour mandat d'adopter un cadre garantissant la présentation de rapports par les États ainsi que le suivi et l'examen de la mise en oeuvre des objectifs de la Convention. Il demande instamment aux autres organisations gouvernementales régionales de poursuivre l'adoption de nouvelles normes régionales relatives aux déplacements internes.

9. Le Rapporteur spécial a continué d'appuyer la prise en compte systématique des droits fondamentaux des déplacés dans les activités des organismes des Nations Unies et des organismes à vocation humanitaire en général, en participant activement aux travaux du Comité permanent interorganisations. Sa participation à des réunions rassemblant de hauts responsables a contribué à assurer et à renforcer les approches fondées sur la collaboration et les liens étroits qui existent avec les principaux organismes des Nations Unies, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales et la société civile. Il félicite le Comité de l'attention qu'il accorde aux questions se rapportant au déplacement.

10. Le Rapporteur spécial considère que le mandat relatif aux droits fondamentaux des déplacés a permis à des millions de personnes déplacées dans le monde de se faire entendre. Le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale, entre autres, reconnaissent que ce mandat joue un rôle de catalyseur dans la sensibilisation au nombre alarmant de personnes déplacées dans leur propre pays, en répondant à leurs besoins de développement spécifiques, notamment en intégrant les questions de déplacement interne dans les activités des entités compétentes du

¹ Toutes les références faites au Kosovo dans le présent rapport doivent être considérées comme étant entièrement conformes à la résolution 1244 du Conseil de sécurité (1999), sans préjudice du statut du Kosovo.

système des Nations Unies. Dans sa résolution 70/165, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de continuer à fournir au Rapporteur spécial, dans la limite des ressources disponibles, toute l'assistance dont celui-ci avait besoin pour renforcer son mandat et s'en acquitter efficacement.

11. M. Beyani estime qu'un Rapporteur spécial agissant à titre volontaire, externe et indépendant ne suffit plus à maîtriser la complexité et l'ampleur des déplacements internes qui caractérisent le monde à l'heure actuelle. Dans son rapport de 2016 au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/32/35), il a suggéré d'envisager la création d'un poste de représentant spécial du Secrétaire général sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, qui serait doté du personnel et des ressources nécessaires pour traiter efficacement de la question des déplacements internes, à l'ONU et en dehors, dans le cadre d'un dialogue avec les États Membres et toutes les parties prenantes. Ceci montrerait la détermination de l'Organisation des Nations Unies et de la communauté internationale à gérer efficacement la question des déplacements internes.

III. Sommet mondial sur l'action humanitaire – un programme visant à réduire les déplacements internes

12. Les 23 et 24 mai 2016, le premier Sommet mondial sur l'action humanitaire s'est tenu à Istanbul (Turquie). Il a réuni quelque 9 000 participants provenant de 173 États Membres, dont 55 chefs d'État, des milliers d'acteurs de la société civile et d'organisations non gouvernementales et des centaines de représentants du secteur privé, dont l'objectif commun était de mieux prévenir ou faire face aux crises humanitaires². Il est l'aboutissement d'un processus de consultation, auquel le Rapporteur spécial a activement participé³, et a été une occasion unique pour les participants de partager et d'examiner des idées, des pratiques et des solutions. Le Sommet a cherché à obtenir des engagements de haut niveau à l'échelle nationale, régionale et internationale afin de susciter une dynamique de changement constamment renouvelée qui permettrait d'améliorer la gestion des interventions.

13. Le Sommet a prêté une attention bien méritée aux personnes déplacées alors que leur nombre a atteint des niveaux sans précédent. L'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) estime qu'il y avait dans le monde à la fin de 2015, 40,8 millions de personnes déplacées dans leurs propres pays en raison d'un conflit ou d'une situation de violence, soit une augmentation de 2,8 millions de personnes par rapport à son estimation de 2014; il s'agit là du chiffre le plus élevé jamais enregistré⁴. La situation grave dans laquelle se trouvent des millions de personnes déplacées exige une attention renouvelée, une approche novatrice en matière de prévention, l'examen des causes profondes des conflits et des mesures correctives qui ont été adoptées, ainsi qu'une action concertée à tous les niveaux. À ce jour, ces problèmes n'ont pas été réglés de manière satisfaisante et nombre de ceux qui sont

² Résumé du Président, disponible à l'adresse suivante : <https://consultations2.worldhumanitariansummit.org/bitcache/5171492e71696bcf9d4c571c93dfc6dcd7f361ee?vid=581078&disposition=inline&op=view>.

³ Le Rapporteur spécial a participé à des consultations régionales, notamment pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, qui s'est tenue en Côte d'Ivoire, pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, qui s'est tenue en Jordanie, et pour l'Amérique latine et les Caraïbes, qui s'est tenue au Guatemala et aux consultations finales à Genève.

⁴ Disponible à l'adresse suivante : <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>.

touchés par les déplacements internes se trouvent dans une situation effroyable ou dans une situation mettant leur vie en danger, parfois pendant de nombreuses années. Le Sommet a souligné que cette situation devait changer, et a exhorté les parties prenantes à passer de la théorie à la pratique.

14. Le Rapporteur spécial a informé le Sommet que les personnes déplacées se classaient parmi les catégories de personnes les plus vulnérables dans les États touchés par une crise, et étaient souvent exposées à davantage de risques au sein de leurs propres pays. Elles manquent souvent d'un logement convenable ou de ressources adéquates, ne disposent pas de l'assistance, du soutien et de la protection dont elles ont besoin et peuvent être traumatisées par des conflits ou des catastrophes. Des millions de personnes déplacées vivent en dehors des camps dans des centres urbains ou dans des établissements spontanés; beaucoup sont difficiles à atteindre ou sont négligées – en bref, elles comptent parmi les personnes les plus vulnérables au monde. Bien que l'attention des milieux politiques et des médias au niveau mondial se concentre à l'heure actuelle sur les flux de réfugiés et de migrants qui traversent les frontières, il convient d'apporter une attention particulière et un appui accru à la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays d'origine. Elles ne doivent pas être laissées de côté, conformément au thème du Sommet.

15. Le présent rapport examine les messages et textes importants issus du Sommet, les responsabilités fondamentales qui ont été abordées et les engagements qui ont été pris afin de promouvoir la protection et l'aide aux personnes déplacées ainsi que les solutions durables qui ont été proposées. Qui plus est, le Sommet a mis au défi les États et la communauté internationale de réaliser un objectif ambitieux, à savoir réduire de 50 % les déplacements internes d'ici à 2030, dans des conditions dignes et sûres. Le présent rapport s'efforce d'être une ressource qui permettra d'atteindre cet objectif par le biais de mesures concrètes qui devraient être prises par les États, les organes régionaux, la communauté internationale et les autres parties prenantes. Il demande notamment que cette cible puisse être atteinte en pleine conformité avec les normes internationales, y compris les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998 et le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays du Comité permanent interorganisations et que des réductions légitimes soient réalisées par le biais de la prévention et de la mise en œuvre de solutions durables⁵.

16. Avant la tenue du Sommet, le Secrétaire général, dans son rapport intitulé « Une seule humanité, des responsabilités partagées », ainsi que son annexe intitulé « Programme d'action pour l'humanité » (A/70/709), a reconnu que le nombre de personnes déplacées, de réfugiés et de demandeurs d'asile avait atteint près de 60 millions de personnes et que « les déplacements forcés ne sont ni un problème à court terme, ni essentiellement un problème humanitaire : il s'agit d'un problème politique et de développement persistant et complexe ». À la lumière de ces défis mondiaux sans précédent, le Rapporteur spécial se félicite de la proposition audacieuse du Secrétaire général qui vise à inverser la tendance et à amorcer la tâche essentielle consistant à prévenir et à réduire les déplacements internes.

⁵ Le présent rapport a été rédigé avant l'adoption du document final du Sommet mondial sur l'action humanitaire et, par conséquent, ne tient pas compte des résultats de celui-ci dans son examen des questions.

17. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et ses 17 objectifs de développement durable font référence aux personnes déplacées comme faisant partie de la catégorie des « groupes vulnérables ». Il n'en demeure pas moins que cette initiative du Sommet crée un nouvel objectif qui vient à son heure, ainsi qu'un engagement mondial abordant expressément et de front la question du déplacement de population. S'il est réalisé conformément aux normes internationales, on pourrait bien s'acheminer vers une solution réelle et durable au déplacement interne. L'objectif reconnaît que la gestion des déplacements de population et la réduction des problèmes qui y sont liés sont également cruciales si l'on souhaite aborder la question du nombre croissant de réfugiés et de demandeurs d'asile qui traversent les frontières internationales et y remédier.

18. Le Programme d'action pour l'humanité du Secrétaire général définit des approches novatrices et créatives : les États devraient investir dans des solutions politiques propres à éliminer les causes des déplacements et à faciliter le retour, l'intégration ou la réinstallation des personnes déplacées; renforcer les lois, politiques et capacités nationales concernant la protection des personnes déplacées et leur intégration dans les filets de sécurité sociale, les programmes d'éducation, le marché du travail et les plans de développement; prendre conscience de la contribution qu'elles apportent à la vie socioéconomique et ne pas les considérer comme des charges, en encourageant dans cette optique le développement des marchés locaux et l'activité du secteur privé; affecter des ressources nationales et internationales suffisantes pour financer des systèmes nationaux et locaux qui répondent aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et de leur communauté d'accueil; veiller à ce que les organismes à vocation humanitaire et ceux qui se consacrent au développement, les autorités locales et les entreprises du secteur privé travaillent en collaboration et de façon décloisonnée, y compris en ce qui concerne leurs mandats, et sur une base pluriannuelle, pour mettre fin à la dépendance à l'égard de l'aide et promouvoir l'autosuffisance des populations déplacées à l'intérieur de leur pays; adopter et appliquer des cadres juridiques et directifs nationaux relatifs aux déplacements internes.

19. Ces approches novatrices et créatives adoptées au niveau mondial ne sauraient se concrétiser si l'on continue « comme si de rien n'était ». Le Sommet a exhorté le monde à reconnaître qu'« Un changement radical de paradigme s'impose donc face aux déplacements internes : la préservation de la dignité et l'amélioration des conditions de vie et de l'autonomie des personnes déplacées doit aujourd'hui l'emporter sur la réponse aux besoins humanitaires immédiats ». Ces nouvelles approches exigent des organismes à vocation humanitaire et ceux qui se consacrent au développement qu'ils oeuvrent de concert pour réduire les déplacements de populations, en changeant leur manière de faire. De même, on a exigé des responsables politiques au niveau national qu'ils fassent preuve de la volonté politique indispensable et qu'ils s'attachent avec détermination à remédier aux causes des déplacements, y compris les conflits, et à mettre les personnes déplacées en situation d'améliorer durablement leurs conditions de vie et leurs moyens de subsistance.

20. Mettre les personnes les plus vulnérables au premier plan a été un thème majeur du Sommet, l'objectif étant de « Ne laisser personne de côté », à savoir l'une des cinq responsabilités fondamentales qui ont été identifiées conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les dirigeants du monde et les autres participants sont convenus de venir en aide aux populations les plus laissées pour compte. Il a été précisé que cette catégorie comprenait les personnes déplacées dans le monde entier. Le Rapporteur spécial a été l'un des dirigeants de haut niveau qui participaient à la table ronde où les responsabilités fondamentales qui sont en prise directe avec les besoins des personnes déplacées ont été abordées⁶. Elles sont les suivantes :

- **Première responsabilité fondamentale.** S'engager à adopter une nouvelle approche pour remédier aux déplacements forcés qui ne se borne pas à répondre aux besoins humanitaires immédiats mais qui réduit la vulnérabilité et améliore la capacité de résistance, l'autonomie et la protection des réfugiés et des personnes déplacées. S'engager à mettre en œuvre cette nouvelle approche grâce à des efforts nationaux, régionaux et internationaux cohérents qui reconnaissent à la fois les problèmes humanitaires et les défis en matière de développement que posent les déplacements internes. S'engager à prendre les mesures politiques, de politique générale, juridiques et financières qui sont requises pour remédier à ces problèmes, en veillant à ce qu'elles soient adaptées à chaque contexte particulier.
- **Deuxième responsabilité fondamentale.** S'engager à promouvoir et à contribuer à des solutions pérennes, qui sont sans danger et respectent la dignité des personnes déplacées et des réfugiés. S'y engager de façon cohérente et de manière mesurable grâce à des programmes internationaux, régionaux et nationaux, par le biais de l'adoption des mesures de politique générale, des dispositions juridiques et des démarches financières qui s'imposent et qui prennent en compte le contexte local spécifique, et afin d'œuvrer en faveur d'un objectif visant à réduire de 50 % les déplacements internes d'ici à 2030.
- **Troisième responsabilité fondamentale.** Tenir compte du bien public mondial que représente l'accueil d'un grand nombre de réfugiés par les pays et les communautés. Faire en sorte que les communautés qui comptent un grand nombre de personnes déplacées ou qui accueillent un grand nombre de réfugiés reçoivent sur le long terme une aide financière, opérationnelle et politique qui leur permettent de faire face à l'impact humanitaire et socioéconomique. À cet effet, s'engager à renforcer les instruments multilatéraux de financement. S'engager à promouvoir l'autonomie et la capacité de résistance des communautés d'accueil, dans le cadre de l'approche globale intégrée énoncée dans la Première responsabilité fondamentale.
- **Cinquième responsabilité fondamentale.** S'employer activement à préserver le droit d'asile et le principe de non-refoulement. S'engager à soutenir davantage l'adhésion aux dispositions législatives nationales,

⁶ La Quatrième responsabilité fondamentale n'est pas abordée ici, puisqu'elle se rapporte expressément aux réfugiés.

régionales et internationales et aux cadres directifs permettant d'assurer et d'améliorer la protection des réfugiés et des personnes déplacées ainsi que leur mise en oeuvre renforcée, dont la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés ou la Convention de Kampala ou les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

21. Ces engagements constituent un bon point de départ pour susciter un regain d'intérêt aux niveaux national et international en faveur des personnes déplacées. À cette fin, dans une déclaration qu'il a faite à la table ronde de haut niveau, le Rapporteur spécial a abordé chaque responsabilité fondamentale et a formulé des recommandations concrètes que pourrait reprendre à son compte le système des Nations Unies en vue de réaliser les engagements qui figurent dans les différentes sections et les recommandations de ce rapport.

22. Plusieurs États ont pris des engagements précis sur les personnes déplacées, notamment : l'Union européenne, qui s'est engagée à mettre en oeuvre sa vision stratégique sur les déplacements forcés, y compris en promouvant la collaboration entre les partenaires des organismes à vocation humanitaire et ceux qui se consacrent au développement dès le début des crises, en renforçant la collecte et l'analyse des données et en coopérant avec les gouvernements en vue d'assurer l'inclusion des personnes déplacées dans les plans nationaux de développement; le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord s'est engagé à accroître le financement pluriannuel de l'action humanitaire en cas de crise prolongée; les États-Unis se sont engagés à augmenter les fonds destinés à l'action humanitaire et d'accroître le financement durable alloué pour remédier aux situations de déplacement interne qui se prolongent; l'Ouganda s'est engagé à accueillir le secrétariat de la Convention de Kampala, tandis que la Somalie a fait part de son intention d'adopter une politique relative aux personnes déplacées, conformément à la Convention; les Philippines se sont engagées à adopter un projet de loi sur la protection des droits des personnes déplacées; et la Banque mondiale s'est engagée à accorder toute la priorité voulue au problème des déplacements forcés.

23. Plusieurs pays se sont engagés à placer l'accès à l'éducation des personnes déplacées au cœur de leurs préoccupations (Malte, Portugal). Une nouvelle plateforme éducative, intitulée « L'éducation ne peut pas attendre – Un fonds pour l'éducation dans les situations d'urgence » a été lancée lors du Sommet. Ce programme pourrait servir à mobiliser des ressources financières supplémentaires et à encourager de nouveaux partenaires à faire le nécessaire pour que les personnes déplacées et les autres enfants vulnérables aient accès à l'éducation.

24. Le Sommet a présenté aux participants les cinq responsabilités fondamentales par le biais desquelles des engagements concrets doivent être faits : a) Faire preuve de volonté politique pour prévenir et faire cesser les conflits; b) Faire respecter les normes qui protègent l'humanité; c) Ne laisser personne de côté; d) Améliorer les conditions de vie : fournir une aide ne suffit plus, il faut mettre fin au dénuement; et e) Investir dans l'humanité. Le Rapporteur spécial examine chacune de ces responsabilités ci-après dans le cadre de l'objectif visant à réduire les déplacements internes.

A. Faire preuve de volonté politique pour prévenir et faire cesser les conflits

25. Les liens qui existent entre les conflits et les déplacements internes sont indéniables et il va de soi que les mesures les plus importantes que les États puissent prendre pour réduire les déplacements internes consistent à désarmer les conflits avant qu'ils ne dégèrent et à régler les conflits en cours. De nombreux dirigeants reconnaissent le caractère central que revêt la volonté politique pour prévenir et faire cesser les conflits, s'attaquer à leurs causes profondes, rendre les sociétés moins vulnérables et renforcer la bonne gouvernance; il n'en reste pas moins que des conflits brutaux continuent d'éclater et entraînent des déplacements internes massifs.

26. À eux seuls, les chiffres relatifs aux déplacements massifs de population ne contribuent guère à révéler les effets dévastateurs des conflits sur les civils, en particulier lorsque le droit international humanitaire et le droit des libertés fondamentales sont violés. La prévention et le règlement des conflits incombent principalement aux autorités nationales. Si, comme le montrent les enseignements tirés de récents conflits, tous ne peuvent être évités ou facilement résolus, certaines situations de conflit et de violence peuvent être éliminées. Ce qui suppose une volonté politique et une direction éclairée, mais aussi une action concertée et opportune, une planification stratégique, des structures institutionnelles et de gouvernance, et des ressources allouées à cet effet. Lorsque cela aura été mis en place, les États pourront prendre des mesures efficaces dans le domaine de la prévention des conflits et des déplacements internes.

27. Il faut mieux comprendre les causes des conflits et des déplacements internes. Le Rapporteur spécial a souligné que lorsqu'une situation de violence ou de conflit existait, par exemple en raison de clivages ethniques ou religieux ou du fait d'une violence généralisée ou d'actes de violence commis en bande organisée ayant conduit à des déplacements de population, les gouvernements pouvaient prendre des mesures nationales concrètes pour prévenir des affrontements violents et des déplacements internes ultérieurs. Ces mesures pouvaient inclure des initiatives spécifiques en matière de protection et de maintien de l'ordre visant à protéger les communautés vulnérables, des politiques de lutte contre la discrimination et des politiques de promotion de l'intégration sociale, des initiatives favorisant le dialogue et la réconciliation pour réduire le risque que des violences n'éclatent, ainsi que des politiques économiques ou sociales visant à éliminer les éléments déclencheurs de la violence qui peuvent exister par suite de problèmes tels que la pauvreté, la discrimination et les inégalités.

28. Effectuer une analyse des risques afin d'identifier les communautés susceptibles d'être exposées à des conflits et à des déplacements de population permettrait aux gouvernements de mettre en place des mesures de prévention efficaces ou d'y faire face rapidement au moyen d'une planification des interventions d'urgence lorsque des déplacements de population se produisent. La prévention suppose l'identification des personnes susceptibles d'être menacées de déplacement, l'étude de leur situation géographique, et l'exposé des causes premières du conflit, ainsi qu'une évaluation de la nature des mesures de prévention à prendre. Dans son rapport de 2016 au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/32/35), le Rapporteur spécial a demandé instamment qu'il y ait une meilleure compréhension de la vulnérabilité de certains groupes défavorisés et marginalisés à la violence et aux déplacements internes, notamment les minorités ethniques ou religieuses et les peuples autochtones.

29. La mise en place de dispositifs d'alerte rapide en cas de conflits et de déplacements de populations, qui reposent sur des travaux de recherche et des indicateurs, peut s'avérer utile pour prévoir et prévenir le déplacement interne. Les indicateurs peuvent comprendre : un historique des conflits ou des violences à caractère ethnique, religieux ou autres; d'importantes inégalités sociales entre les groupes; l'exclusion (de droit ou de fait) de certains groupes de l'arène politique, des postes de pouvoir ou d'emplois dans les institutions de l'État; l'existence d'une discrimination et d'agressions violentes perpétrées à l'encontre de certains groupes; ainsi que l'identification d'éléments déclencheurs de conflits et de déplacement de populations, tels que les élections, parmi bien d'autres.

30. Un engagement politique fort passe par la prise en compte des défis nationaux, y compris les déplacements internes, ainsi que par la détermination politique à résoudre les problèmes dans leur intégralité. Dans de nombreux États, y compris ceux touchés par la violence généralisée, les actes de violence commis en bande organisée, les violences ethniques ou d'autres formes de violence, les problèmes liés aux déplacements internes à grande échelle ne sont pas pleinement reconnus ou traités. En conséquence, les garanties juridiques et politiques et les mesures de protection et d'assistance sont absentes et certains États se soustraient à leur responsabilité première qui consiste à protéger les personnes déplacées et à leur venir en aide. Alors que certains États minimisent l'ampleur des déplacements internes, d'autres ferment des sites ou des camps hébergeant des personnes déplacées, sans parvenir à des solutions durables. Le fait d'admettre l'existence du problème des déplacements internes est une condition préalable à l'élaboration de stratégies de prévention et de réduction, y compris en faisant appel à des solutions durables.

B. Faire respecter les normes qui protègent l'humanité

31. Comme l'a souligné sans cesse le Sommet, le plein respect et l'application du droit international, y compris le droit international humanitaire et le droit des libertés fondamentales et les normes s'y rapportant, est indispensable à la protection des personnes touchées par les crises. Le Sommet a rappelé fermement que le respect du droit international et des normes y afférentes est une obligation qui doit être imposée dans la pratique et qu'elle représente « le dernier rempart contre la barbarie ». Il n'en demeure pas moins que dans certains conflits actuels, le ciblage délibéré des civils et des zones résidentielles, notamment les attaques contre les camps de personnes déplacées, les stratégies d'encerclement des populations et les restrictions imposées aux civils en quête de sécurité sont monnaie courante. Les déplacements pourraient être réduits si le droit international humanitaire était respecté par toutes les parties à un conflit armé, en particulier les principes fondamentaux de discrimination, proportionnalité et précaution applicables dans le contexte des attaques et l'interdiction d'ordonner le déplacement de la population civile pour des raisons liées au conflit armé, à moins que la sécurité des civils concernés ne l'exige. Le renforcement du respect du droit international humanitaire et l'intensification des efforts visant à protéger les civils et à limiter les dommages auxquels ils peuvent être exposés sont essentiels afin de réduire le déplacement des populations.

32. Les personnes déplacées sont fréquemment soumises à toute une série de violations de leurs droits. Outre les attaques contre des zones civiles qui

contraignent les personnes à fuir de chez elles, ces violations incluent les détentions arbitraires, les exécutions sommaires ou arbitraires, les disparitions, la torture et les mauvais traitements, la violence sexuelle et sexiste, les restrictions à la liberté de circulation et d'accès à la sécurité et les violations des droits économiques et sociaux. Une plus grande attention doit être accordée à la protection des personnes déplacées, en veillant à ce que leurs droits fondamentaux soient protégés et à ce que leurs besoins humanitaires soient satisfaits. L'accès à la justice et aux voies de recours pour les personnes déplacées est un concept souvent négligé dans les situations humanitaires et il doit être mis en avant, les personnes déplacées devant être reconnues non seulement comme des bénéficiaires d'une assistance, mais également comme détentrices de droits.

33. Le Rapporteur spécial exhorte au respect, à l'échelle mondiale, des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, et de la Convention de Kampala en Afrique. Les personnes déplacées conservent des droits fondamentaux et des garanties minimales tels que stipulés dans les Principes directeurs, même dans les situations d'urgence ou de conflit armé, et ces droits constituent le fondement sur lequel s'appuient la mise en œuvre des mesures d'assistance et de protection en leur faveur ainsi que la recherche de solutions durables. Le Rapporteur spécial a été parmi les participants qui ont reconnu la valeur ajoutée des normes relatives aux droits de l'homme avant et pendant les conflits et comme outil servant à prévenir la violence et les conflits. L'importance égale accordée au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire au cours du Sommet reconnaît le fait primordial que les droits de l'homme doivent être protégés et que les démarches axées sur les droits fondamentaux font partie intégrante de la prévention et de la protection dans toutes les phases des interventions humanitaires et des actions en faveur du développement.

34. Dans le Document final du Sommet mondial de 2005, les chefs d'État ont reconnu que les Principes directeurs constituaient un cadre international important pour la protection des personnes déplacées. Ils constituent un énoncé essentiel des normes minimales auxquelles doivent se conformer les États, et vont de la prévention du déplacement interne à la protection lorsque celui-ci se produit, et donnent des orientations sur les principes juridiques applicables à la protection et à l'assistance, au retour, à la réinstallation et à la réinsertion. Les cadres régionaux, notamment la Convention de Kampala ainsi que les politiques et cadres juridiques nationaux sur les déplacements internes sont également essentiels pour garantir la transposition des normes internationales dans le droit régional et dans le droit interne. Les réponses apportées au problème du déplacement interne sont entravées par l'absence de cadres juridiques et directifs nationaux relatifs aux personnes déplacées.

35. Le Rapporteur spécial est préoccupé par l'indigence des connaissances se rapportant aux normes internationales relatives aux droits des personnes déplacées, notamment les Principes directeurs et le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Une nouvelle ère de renforcement des capacités et de mise en œuvre des normes existantes doit s'ouvrir; elle ne saurait se faire sans une sensibilisation des autorités nationales chargées de préserver ces normes et sans une information de la population générale, dont la protection incombe à l'État. Il importe maintenant plus que jamais que les groupes

armés non étatiques et les groupes terroristes s'engagent expressément à respecter et à faire respecter ces normes.

36. L'incorporation des principes directeurs dans les cadres régionaux de défense des droits de l'homme demeure primordiale. Les États d'Afrique et l'Union africaine ont joué un rôle de chef de file, bien qu'il reste encore beaucoup à faire pour que la Convention de Kampala soit ratifiée par tous les États d'Afrique et pour qu'elle soit mise en oeuvre, notamment en mettant sur pied une Conférence des États parties. La création d'un tel mécanisme permettra de stimuler les efforts déployés en ce sens et de promouvoir l'application de la Convention. Grâce à la mise en place d'outils, de programmes et de ressources, ce mécanisme pourrait devenir une entité régionale faisant autorité en matière du déplacement interne, à même de fournir une assistance concrète aux États et de favoriser la solidarité régionale pour faire face aux problèmes, notamment les conflits, les catastrophes et les changements climatiques.

37. Dans son rapport pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire (A/70/709), le Secrétaire général déclare que « ce type d'instruments et de politiques devraient être élaborés et appliqués dans d'autres régions et pays », préconisant la mise en place d'un système normatif plus poussé. Le Rapporteur spécial demande instamment à d'autres organes intergouvernementaux aux niveaux régional et sous-régional de s'engager dans les processus menant à l'adoption de nouvelles normes régionales sur les droits de l'homme et la protection des personnes déplacées, les organes de contrôle et les organes consultatifs faisant office de principaux outils régionaux impliqués dans la lutte contre les déplacements internes.

38. En Afrique, l'évolution d'un cadre régional pour les personnes déplacées a contribué à préciser les attributions des États. La Convention de Kampala oblige les États à incorporer ses dispositions dans le droit interne et de désigner une autorité responsable de la coordination des activités de protection et d'aide aux personnes déplacées et à assigner des responsabilités aux organes appropriés, y compris la coopération avec les organisations internationales ou institutions spécialisées des Nations Unies. Les États ayant ratifié la Convention doivent adopter des mesures, des stratégies et des politiques relatives aux déplacements internes aux niveaux national et local, en prenant en compte les besoins des communautés d'accueil. Ils doivent prévoir des fonds pour la protection et l'assistance et incorporer les principes de la Convention dans les négociations et les accords de paix visant à trouver des solutions durables au problème des déplacements internes.

39. Ces exigences ont entraîné un nombre sans cesse croissant de développements juridiques, politiques et institutionnels sur le continent africain. De nombreux pays, dont certains en Europe, en Asie et en Amérique latine, ont adopté ou sont en train de rédiger des textes législatifs et des documents d'orientation sur les déplacements internes. Il s'agit là d'une tendance positive, mais qui gagnerait considérablement à être renforcée en tant que mesure de l'état de préparation dans l'ensemble des États de ces régions. Le droit interne et les politiques nationales offrent des garanties juridiques aux personnes déplacées qui sont essentielles à la protection de leurs droits dans la pratique, et mettent en place un cadre juridique contrôlant les allocations budgétaires et les fonds consacrés à leur assistance.

C. Ne laisser personne de côté

40. Le message intitulé « Ne laisser personne de côté » se trouve au cœur des processus internationaux dont l'objectif est de combler les déficits au niveau du développement et de l'action humanitaire, y compris le Programme de développement durable à l'horizon 2030, et maintenant le Sommet mondial sur l'action humanitaire. Identifier, atteindre et aider les personnes déplacées et autres groupes de population les plus vulnérables doit demeurer la plus haute priorité des efforts présents et futurs visant à prévenir les crises humanitaires et à y faire face. Cet engagement exige que les États et la communauté internationale accordent une attention renouvelée et prennent des mesures nouvelles et novatrices pour protéger les personnes exposées à un risque de déplacement interne ou qui en sont victimes.

41. Les personnes déplacées sont parmi les groupes de population les plus vulnérables, ayant perdu leurs foyers, leurs moyens de subsistance, leur sécurité ainsi que l'appui des réseaux sociaux et communautaires. Beaucoup souffrent d'avoir été séparées de leur famille pendant qu'elles prenaient la fuite, présentent des traumatismes psychiques et ont des problèmes de santé qui sont liés aux déplacements, aux conflits ou aux catastrophes. Elles peuvent être en danger lorsqu'elles sont prises au milieu de conflits ou de catastrophes ou se trouvent à proximité des zones de conflit ou de catastrophe en cours, ou sont livrées à elles-mêmes, et ne disposent que d'un accès limité à l'aide humanitaire ou à l'aide au développement. La majorité d'entre elles vivent en dehors des camps et sont difficiles à atteindre. Des approches novatrices et créatives sont nécessaires afin d'intégrer leurs besoins en matière de protection et d'assistance dans les processus de développement.

42. Ce sont souvent les groupes de population les plus marginalisés et les plus vulnérables des sociétés, notamment les minorités ethniques, nationales ou religieuses, ou les peuples autochtones, qui sont menacés de déplacement. Un conflit ou une catastrophe peuvent entraîner des populations déjà marginalisées dans un engrenage de vulnérabilité où elles doivent faire face à des déplacements, qui aggravent d'autant leur précarité et les placent dans une situation d'insécurité ou de pauvreté extrême particulièrement périlleuse, les amenant le plus souvent à s'installer dans des établissements spontanés situés dans les zones urbaines, en quête d'anonymat et de moyens de subsistance. Des comportements ou des politiques discriminatoires peuvent venir s'ajouter au problème du déplacement, y compris le refus ou la privation de nationalité et l'abandon de la responsabilité première de l'État dans la protection de sa propre population, comme l'exigent les normes internationales.

43. Certaines catégories de personnes déplacées doivent faire face à des difficultés particulières : il s'agit notamment des personnes âgées, des personnes handicapées, des mineurs non accompagnés, ou des membres de la communauté des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres. Les femmes sont particulièrement vulnérabilisées par le déplacement, et sont particulièrement exposées aux violences sexuelles ou à la violence sexiste et à d'autres violations des droits fondamentaux et, par conséquent, doivent bénéficier de mesures de protection spécifiques. Les données ventilées constituent un élément clef du principe de protection, car les données factuelles ainsi rassemblées permettent de dégager un profil des personnes déplacées et d'évaluer leurs besoins en fonction de leur situation. Ces données font souvent défaut et l'écart constaté renforce l'importance des travaux effectués par des organes tels que le Service commun de profilage des déplacés internes.

44. Le sort des personnes en situation de déplacement prolongé est relativement négligé. L'incapacité à régler les situations de déplacement prolongé explique dans une large mesure l'accroissement des populations de personnes déplacées à l'échelle mondiale, de nouvelles vagues de déplacements venant se superposer aux déplacements prolongés antérieurs. Plus le déplacement se prolonge, plus la perspective de trouver des solutions durables s'amenuise. De même, on suppose souvent à tort que les personnes déplacées vivant en dehors des camps ont trouvé leurs propres solutions. La plupart ont échoué et certaines ont choisi de rester invisibles en raison des aléas et des incertitudes qu'engendre leur situation. Différentes modalités d'action s'imposent, tels que les services téléphoniques d'urgence et les activités de proximité afin d'identifier les personnes déplacées et d'établir leur profil, d'évaluer leurs besoins dans le contexte général des communautés d'accueil, et de répondre à ces besoins en utilisant des démarches axées sur les interventions humanitaires et les actions en faveur du développement. Aborder le problème des populations déplacées est indispensable à la réalisation des objectifs nationaux se proposant de résoudre et de réduire le problème des déplacements internes.

D. Améliorer les conditions de vie : fournir une aide ne suffit plus, il faut mettre fin au dénuement

45. La relation entre les organismes à vocation humanitaire et ceux qui se consacrent au développement fait l'objet d'un débat permanent. Dans le résumé du Président, le Sommet a reconnu que les besoins humanitaires ne pouvaient plus être considérés indépendamment des efforts accrus déployés en vue de renforcer le développement durable et de s'attaquer aux causes profondes des besoins prolongés ou récurrents. Le Sommet a franchi un pas important vers le dépassement du clivage action humanitaire-développement tout en renforçant l'importance du respect de l'espace et des principes humanitaires. Un engagement à l'action pour la collaboration autour de nouvelles méthodes de travail⁷ a été signé par le Secrétaire général et huit organismes des Nations Unies; la Banque mondiale et l'Organisation internationale pour les migrations y ont souscrit.

46. L'engagement à l'action souligne que les nouvelles méthodes de travail exigent une utilisation optimisée des ressources et des capacités, une amélioration des résultats se rapportant aux objectifs de développement durable pour les personnes se trouvant dans des situations de risque, de vulnérabilité et de crise ainsi qu'une contraction des besoins humanitaires sur le long terme. Il faut stimuler les nouveaux partenariats et renforcer la collaboration dans certains secteurs, notamment le secteur privé, les acteurs locaux ou les banques multilatérales de développement, afin qu'ils procurent les capacités et les ressources supplémentaires permettant d'atteindre des résultats collectifs mesurables, en s'appuyant sur une compréhension commune de la durabilité, de la vulnérabilité et de la résilience. Sur le plan opérationnel, cet engagement exigera le partage des données, des analyses et des informations, des processus de planification et de programmation concertés et une direction plus efficace, ainsi que de nouvelles modalités de financement à l'appui des réalisations collectives⁷. Ces nouvelles méthodes de travail devront

⁷ Disponible à l'adresse suivante : <https://consultations2.worldhumanitariansummit.org/bitcache/5171492e71696bcf9d4c571c93dfc6dcd7f361ee?vid=581078&disposition=inline&op=view>

veiller à ce que les personnes déplacées soient pleinement prises en compte par les États et les partenaires internationaux dans les actions qu'ils mènent pour réaliser les objectifs de développement durable, telles qu'elles ont été examinées par le Rapporteur spécial dans son rapport de 2015 au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/29/34).

47. Le Rapporteur spécial n'a cessé de souligner que le dépassement du clivage action humanitaire-développement était indispensable si l'on souhaite parvenir à des solutions durables pour les personnes déplacées. Par engagement à réduire les déplacements internes, il faut entendre engagement à trouver des solutions durables, un impératif qui va au-delà de la capacité des seuls organismes à vocation humanitaire et exige l'intégration des organismes qui se consacrent au développement dès que survient un problème de déplacement interne. Il faudra pour cela mieux comprendre ce que sont réellement les solutions durables et en quoi consiste le processus complexe qui permet d'y parvenir, comme précisé dans le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays⁸.

48. Selon le Cadre conceptuel, « Une solution durable est mise en place lorsque des personnes qui ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays n'ont plus besoin d'aide, ni de protection spécifiques liées à leur déplacement et que ces personnes jouissent des droits de l'homme sans discrimination en raison de leur déplacement ». Le Cadre conceptuel définit trois voies susceptibles de déboucher sur des solutions durables, à savoir la réintégration durable (ou retour), l'intégration locale ou la réinstallation ailleurs dans le pays, et fournit un point de départ pour l'analyse, les activités de plaidoyer et la programmation. Les huit critères suivants peuvent être utilisés pour déterminer la bonne mise en place d'une solution durable : la sûreté et la sécurité; un niveau de vie suffisant; l'accès aux moyens de subsistance; la restitution de l'habitation, des terres et de la propriété; l'accès à des documents d'identité; le regroupement familial; la participation aux affaires publiques; l'accès à des moyens de recours et à une justice efficaces.

49. L'un des principaux objectifs du Rapporteur spécial est d'assurer l'adhésion universelle à ces normes. Il travaille actuellement avec le Service commun de profilage des déplacés internes (JIPS) sur un projet visant à établir des indicateurs ou des critères qui aideront les États et toutes les parties prenantes à évaluer les progrès accomplis vers des solutions durables lors de la mise en œuvre du Cadre conceptuel.

50. L'existence d'un certain nombre de mauvaises pratiques est indéniable et peut constituer ou conduire à des violations des droits des personnes déplacées. Au nombre de ces pratiques, il convient de citer la fermeture des camps et des abris collectifs sans satisfaire aux normes internationales en matière de fermeture de camps ou d'établissements spontanés, ou le fait de s'abstenir de mener à bien les procédures et garanties nécessaires qui sont applicables aux personnes déplacées, et encore moins de garantir des solutions durables, le versement de subventions en espèces, qui sont souvent une mesure transitoire visant à améliorer le bien-être des personnes déplacées, et qui pourtant sont parfois considérées, à tort, comme des solutions durables. Les retours forcés ou les retours effectués dans des conditions ne garantissant pas la sécurité ou la dignité des populations intéressées, ne sont pas des solutions durables et ne sauraient

⁸ Disponible à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf>.

être considérées par les États ou la communauté internationale comme constituant un progrès vers la réduction des déplacements internes.

51. S'il est vrai que les déplacements de population se produisent fréquemment de manière rapide, la recherche de solutions durables quant à elle passe souvent par un processus beaucoup plus lent et complexe, mettant à l'épreuve les compétences, les ressources et les capacités de l'État. La reconstruction des habitations et des infrastructures, le rétablissement des moyens de subsistance, la revitalisation de communautés entières ainsi que celle des institutions, la garantie de l'accès à la justice et la guérison psychologique prennent du temps, des efforts soutenus et des ressources ciblées. La protection des personnes déplacées et l'appui aux solutions envisagées exige une direction éclairée, un engagement ainsi que la concertation et la participation des personnes déplacées elles-mêmes. Il convient d'améliorer l'autonomie et l'intégration des personnes déplacées dans les filets de protection sociale à l'échelle nationale, aux programmes d'éducation, aux marchés du travail et aux plans de développement, en s'appuyant sur les capacités et les connaissances locales.

52. En ce qui concerne les solutions durables, des faits positifs se sont fait jour et devraient être exploités, parmi lesquels il y a la décision du Comité des politiques sur les solutions durables pour les personnes déplacées et les réfugiés rapatriés (2011), qui reconnaît l'existence de graves lacunes au niveau des interventions humanitaires ciblant ces groupes dans les situations postconflituelles. Certains États comme la Côte d'Ivoire et le Mali ont élaboré des stratégies relatives aux solutions durables. Solutions Alliance a été créé en 2014 et rassemble des gouvernements, des partenaires des organismes à vocation humanitaire et ceux qui se consacrent au développement dans le but de résoudre des problèmes concrets. Les travaux menés par le JIPS ont contribué à élaborer une base de données factuelles à caractère national, destinée à étayer la prise de décisions opérationnelles et l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) a renforcé les analyses pertinentes au niveau mondial, tandis que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale et plusieurs donateurs se sont engagés à régler le problème des déplacements internes comme une question de développement, et non pas seulement comme une question humanitaire.

53. Lors du Sommet, les États, les organismes des Nations Unies, les organisations internationales et locales, ainsi que le secteur privé se sont engagés à renforcer les lois et les politiques visant à protéger les personnes déplacées et à appuyer les solutions aux déplacements de population. La Banque mondiale et les organismes qui se consacrent au développement se sont par ailleurs engagés à intervenir plus tôt afin d'appuyer l'autonomie des personnes déplacées ainsi que celle des communautés d'accueil. En effet, une meilleure synthèse des efforts consentis au plan humanitaire et en matière de développement au début des déplacements de population est indispensable pour renforcer la capacité de résistance et l'autonomie, qui sont des éléments clefs pouvant déboucher sur des solutions durables dans le cadre d'une approche axée sur les droits fondamentaux².

E. Investir dans l'humanité

54. Le Sommet a confirmé le rôle décisif de facilitateur et de catalyseur qui revenait au financement en tant que principal facteur s'employant à satisfaire et à réduire les besoins d'assistance des personnes déplacées. La réduction des déplacements internes,

qui constitue un véritable défi, suppose un accroissement substantiel des ressources financières. Le Rapporteur spécial s'est invariablement heurté à des difficultés concernant les questions d'assistance et de protection des déplacés internes, et la recherche de solutions durables a été entravée par l'insuffisance des crédits disponibles et des cycles de financement trop courts qui limitaient les possibilités de rapportant à la planification et programmation à plus long terme. En l'absence d'une refonte du système de financement, tout règlement du problème des déplacements internes est sérieusement compromis dans la pratique.

55. Il est indispensable d'accroître le financement direct, opportun et prévisible de l'action humanitaire dans le secteur de la protection et les secteurs humanitaires connexes, y compris la nourriture, la santé, les besoins de base, l'eau et l'assainissement. Le financement doit également être renforcé pour les secteurs négligés, y compris les moyens de subsistance, la cohésion sociale et le relèvement rapide. Dans la République arabe syrienne et en Iraq, d'importants déficits de financement ont réduit la capacité des Nations Unies à fournir une assistance essentielle, plongeant les personnes déplacées et d'autres groupes de personnes dans une situation désespérée. Au 6 décembre, le Plan d'intervention stratégique 2015 pour la République arabe syrienne n'avait reçu que 1,17 milliard de dollars (41 %) de l'ensemble des besoins de financement. En 2016, l'appel de fonds consolidé a atteint 21,6 milliards de dollars contre 19,7 milliards de dollars précédemment, ce qui constitue un record⁹. Fin juin, l'appel de 2016 n'avait reçu que le quart du total demandé¹⁰.

56. De nouvelles modalités de financement sont nécessaires pour appuyer la vision des nouvelles méthodes de travail qui est celle du Sommet, en veillant à ce que les fonds soient disponibles pour les interventions humanitaires d'urgence, les activités de développement, et la transition harmonieuse vers le relèvement rapide. Parmi l'une des recommandations importantes du Sommet figure l'instauration d'un échange « donnant-donnant » visant à promouvoir et accroître le financement pluriannuel prévisible de l'action humanitaire; sans affectation particulière, il doit être concerté et souple, et doit aboutir à une plus grande efficacité, efficience, transparence et responsabilisation de l'action humanitaire. Cet échange s'efforce de veiller à ce que davantage de fonds atteignent les partenaires nationaux et locaux qui sont bien placés pour travailler avec les communautés locales, et à ce que les contributions des donateurs parviennent à ceux qui en ont le plus besoin. Il s'agit là d'un aspect important de l'utilisation optimale des fonds, car il pourrait permettre une plus grande souplesse au niveau des transferts en espèces et des programmes de relèvement.

57. La responsabilité première de l'État, qui consiste à protéger et à aider les personnes déplacées s'étend au financement. Alors que certains États comptent parmi les plus pauvres et ont besoin d'un appui international important, d'autres sont des pays à revenu intermédiaire et doivent allouer des ressources suffisantes, à prélever sur les budgets nationaux, afin d'être en mesure de faire face à leurs besoins. La communauté des travailleurs humanitaires et des agents de

⁹ Selon le groupe d'analyse connu sous le nom de Development Initiatives, le montant demandé par le biais des appels des Nations Unies, était de 19,8 milliards de dollars en 2015, soit une légère baisse par rapport à l'année précédente, mais les contributions ont chuté considérablement plus, laissant un déficit sans précédent de 45 % (soit 8,9 milliards de dollars).

¹⁰ Disponible à l'adresse suivante : <http://www.humanosphere.org/basics/2016/06/u-n-increases-2016-humanitarian-appeal-to-record-21-6-billion/>.

développement ne devrait pas être la principale dispensatrice d'aide à long terme dans des situations où l'État peut intensifier ses efforts et peut supporter le coût de ses interventions. Cette stratégie garantirait un appui international ciblé, octroyé là où le besoin s'en fait le plus sentir et renforcerait la capacité de l'État à répondre aux situations de déplacement interne en cours et à venir.

58. L'insuffisance de ressources ne doit pas être utilisée pour justifier l'absence de progrès vers des solutions durables. Le Rapporteur spécial a exhorté les gouvernements des États touchés par les déplacements de population à mettre en place des crédits budgétaires et à faire en sorte que les fonds nationaux alloués pour faire face aux problèmes liés au déplacement interne reposent sur une garantie d'État, et ce, jusqu'à ce que des solutions durables soient obtenues. Il s'est félicité de l'instauration d'une garantie de répartition des recettes pétrolières en faveur des personnes déplacées en Azerbaïdjan et a préconisé que d'autres États, dont l'Iraq, envisagent l'adoption de politiques similaires. Aux Philippines, les administrations locales doivent consacrer 5 % de leurs recettes internes aux fonds Catastrophe, qui peuvent servir à alimenter les programmes de secours et de relèvement.

IV. Éléments clefs visant à prévenir et à réduire les déplacements internes

59. Les sections ci-après fournissent quelques mesures et principes clefs que le Rapporteur spécial considère comme indispensables pour atteindre l'objectif visant à réduire les déplacements internes.

A. Renforcement de la gouvernance nationale et des systèmes de protection

60. La bonne gouvernance est un élément essentiel des efforts nationaux visant à prévenir et à réduire les déplacements internes. Les Principes directeurs mettent l'accent sur l'obligation qui incombe aux États de prendre des mesures de prévention pour éviter les déplacements de population. Il reste que les États sont dépourvus dans bien des cas des structures de gouvernance nécessaires pour prévenir, se préparer ou atténuer les effets des déplacements internes avant qu'une crise du déplacement de la population ne se produise. Tous les États, en particulier ceux susceptibles d'être exposés aux déplacements internes ou qui en sont victimes, devraient mettre en place des structures de gouvernance efficaces et responsables afin de répondre à toutes les phases du déplacement interne. La nécessité d'améliorer la gouvernance des risques en cas de catastrophe, par exemple, a été reconnu, notamment dans le contexte du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, aucun État n'étant à l'abri des effets d'une catastrophe.

61. Dans son rapport de 2015 à l'Assemblée générale (A/70/334), le Rapporteur spécial a formulé des recommandations relatives à la gouvernance et à la gestion du déplacement interne, depuis la prévention jusqu'à la recherche de solutions durables. L'une des principales recommandations est de mettre en place des cadres institutionnels dans les meilleurs délais. Cela est particulièrement important pour le maintien de l'état de préparation national et de l'attention intersectorielle accordée aux déplacements internes à l'heure actuelle. Le Rapporteur spécial a proposé que

soit désigné un interlocuteur institutionnel national qui serait chargé de prendre la direction des opérations en coordonnant les interventions à mener. Un centre de coordination doit être un mécanisme de haut niveau exerçant une autorité sur les ministères d'exécution, les services, les organismes ou autres organes d'experts.

62. Composé de représentants de différents ministères, un tel mécanisme serait responsable de la coordination au niveau national de la responsabilité vis-à-vis des personnes déplacées en chapeautant chaque organisme opérationnel ou ministère d'exécution et serait chargé de gérer les rôles communs et de maintenir les responsabilités différenciées qui existent entre les instances gouvernementales et les autres parties prenantes. Un tel mécanisme permettrait d'apporter des réponses globales qui reconnaîtraient, par exemple, les liens étroits qui existent entre le logement, l'emploi, les moyens de subsistance, la prestation de services ainsi que l'éducation, la santé et la santé de la procréation en faveur des femmes, et enfin la nécessité d'assurer une protection au cours de toutes les phases du déplacement.

63. Les principaux éléments de la bonne gouvernance incluent notamment la mise en place de mécanismes de suivi et de systèmes d'alerte précoce en cas de conflits et de déplacements provoqués par des catastrophes, le maintien de systèmes de gestion et de réduction des risques de catastrophe, et la mise en oeuvre de mesures d'atténuation des effets des catastrophes et de mesures d'intervention en cas d'urgence. Il est indispensable d'offrir une formation essentielle aux autorités locales et infranationales, qui sont souvent les premiers intervenants, en mettant l'accent sur les normes internationales et leurs obligations à l'égard des personnes déplacées. Il faut bien comprendre qu'une gouvernance de longue haleine doit être assurée et qu'une attention particulière à long terme doit être accordée aux personnes déplacées jusqu'à ce que des solutions durables aient été obtenues. De tels mécanismes existent, par exemple en Côte d'Ivoire, au Kenya, aux Philippines, au Sri Lanka et en Serbie. L'ONU et ses partenaires internationaux devraient fournir des services de coopération technique et de renforcement des capacités, y compris la formation des instances chargées de la coordination.

B. Amélioration de la collecte, de l'analyse et du profilage des données

64. Afin de prévenir et d'améliorer les réponses au déplacement interne, il est indispensable de disposer d'informations complètes et fiables qui étayeront à la fois les interventions au plan humanitaires et en matière de développement. Il s'agit notamment des données de référence qui serviront à prendre des décisions en connaissance de cause, à mesurer les progrès accomplis, à établir des mécanismes de suivi et de surveillance des données, et à dégager une analyse des tendances globales. Des données fiables et des informations factuelles sont une condition préalable à l'élaboration de politiques et de programmes judicieux et sont indispensables au renforcement de la coordination et de la coopération entre les différents acteurs. De nombreux États ne disposent pas de renseignements précis sur le nombre, le profil et les besoins des personnes déplacées. Au niveau mondial, les chiffres disponibles sur le déplacement ne rendent pas pleinement compte de la situation. Comme le souligne l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC), les estimations mondiales actuelles se limitent à indiquer l'ampleur des déplacements provoqués par des conflits et ne donnent que des estimations annuelles des déplacements provoqués par des catastrophes. Il existe des lacunes

importantes dans les données sur les personnes déplacées à la suite de catastrophes. Les catastrophes à évolution lente, les projets de développement et la violence généralisée constituent un angle mort caractéristique des données.

65. L'absence de données fiables et complètes sur les déplacements internes entrave la capacité à réagir efficacement et à mettre en place des mesures immédiates et à plus long terme en vue de réduire les déplacements. Un profilage détaillé des situations de déplacement interne est nécessaire afin de garantir que les informations aillent au-delà des simples chiffres et des besoins fondamentaux et incluent des données démographiques ventilées par sexe, âge, zone géographique et diversité, protection spécifique ou autres questions, mécanismes d'adaptation et capacités de résilience propres aux populations de personnes déplacées ainsi que toute expérience acquise auprès des communautés d'accueil où elles vivent et l'impact qu'elles ont sur celles-ci. La collecte de données sur les personnes vivant en dehors des camps s'est avérée difficile et il est indispensable de trouver des solutions créatives qui s'attachent à ce qu'elles ne passent pas à travers les mailles du filet de protection ou des réseaux d'entraide, notamment en étudiant les possibilités offertes par les nouvelles technologies.

66. Lorsque les États ne disposent pas des capacités voulues pour entreprendre la collecte et l'analyse de données, ils devraient collaborer avec les experts et partenaires internationaux. Parmi les initiatives importantes relatives aux données, le Rapporteur spécial a appelé l'attention sur le Service commun de profilage des déplacés (JIPS), un service interorganisations qui aide les gouvernements, les organismes à vocation humanitaire et ceux qui se consacrent au développement à acquérir, à gérer et à mettre à jour des données et des analyses fiables sur les situations de déplacement interne, y compris des données ventilées sur la population. Le Service commun de profilage des déplacés (JIPS) reconnaît que les décisions doivent être prises en connaissance de cause et doivent reposer sur une vision plus complète des données se rapportant aux personnes déplacées. Au Honduras, une opération de profilage menée par le Gouvernement et soutenue par JIPS a contribué à créer une base de données factuelles et à éclairer l'élaboration de politiques sur le déplacement interne, en offrant un bon exemple de ce qui pourrait être transposé ailleurs.

67. Les États Membres se sont engagés au cours du Sommet à améliorer leurs pratiques concernant la collecte et l'analyse des données ainsi que l'alerte rapide, notamment au moyen de la création d'une plateforme mondiale des risques. Le Secrétaire général s'est engagé à faire en sorte que tous les documents de planification et programmes des Nations Unies tiennent compte des risques. Au nom de sept banques multilatérales de développement, la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement se sont engagées à instaurer une étroite coopération au sein du groupe afin de produire davantage de données pour orienter les solutions dans les pays fragiles dans le but de promouvoir la résilience économique.

68. S'il existe un accord général sur la nécessité d'impliquer et d'associer les organismes qui se consacrent au développement aux réponses aux situations de déplacement interne à un stade plus précoce, celui-ci doit être éclairé par des données et des analyses permettant de déterminer au mieux où, quand et comment ces mêmes organismes devraient intervenir, afin d'en tirer le meilleur parti possible. Améliorer la mise au point des données intéressant le développement et les analyses consacrées aux déplacements contribuera à justifier ou à susciter une approche axée

sur le développement qui soit plus attentive aux besoins des pays touchés par le déplacement¹¹. Bien qu'il soit difficile d'obtenir une analyse qui satisfasse le besoin d'information de tous les acteurs, et de parvenir à un accord sur les priorités se rapportant aux interventions fondées sur des données factuelles et s'appuyant sur de réels efforts concertés, cet objectif a été réalisé dans plusieurs contextes, notamment en intégrant les questions de déplacement aux plans nationaux de développement. Un récent exercice de profilage à Mogadiscio (Somalie), qui était appuyé par JIPS, en est un bon exemple.

C. Participation des personnes déplacées à la prise de décisions

69. Les nouvelles approches doivent avoir pour objectif de faire des personnes déplacées des partenaires, et non se borner à les considérer comme des bénéficiaires. Les communautés de personnes déplacées devraient être davantage consultées et impliquées dans le cadre d'un processus élargi d'évaluation et d'intervention en connaissance de cause, y compris dans l'application de solutions durables. Cette stratégie veille à ce que l'intervention humaine fasse preuve de la plus grande compréhension possible des besoins et vulnérabilités de la communauté intéressée, mais tienne compte également de ses vœux, attentes, compétences et capacités de résilience. L'évaluation des besoins devrait aller de pair avec l'évaluation du potentiel, notamment la capacité de diriger ou de tirer parti des initiatives se rapportant à la résilience, au relèvement et aux moyens de subsistance.

70. Les personnes déplacées doivent avoir leur mot à dire et doivent jouer un rôle plus grand dans la détermination de l'aide et du soutien qu'elles reçoivent et des solutions qui sont conçues à leur intention. Le Rapporteur spécial a constaté que le message commun relayé par les personnes déplacées était qu'elles sont privées de leur dignité, ont peu d'espoir et ont le sentiment que personne ne les écoute et encore moins les consulte. Une consultation et une participation authentiques des personnes déplacées garantissent la durabilité et la légitimité des solutions adoptées et contribuent à rétablir la dignité et l'espoir. Les voix et les vues des femmes déplacées, des personnes âgées, des jeunes et des personnes handicapées doivent se voir attribuer une importance égale, de sorte que les solutions proposées soient appropriées et répondent aux besoins de tous.

71. Les compétences et les capacités qui existent au sein des communautés touchées par le déplacement devraient être mieux utilisées et développées. Le fait de reconnaître les personnes déplacées en tant qu'agents économiques offre de nouvelles possibilités d'utiliser les talents et les capacités qui existent au sein des populations déplacées, et représente une composante essentielle de la transition vers des solutions durables. L'évaluation de leur capacité de relèvement est également essentielle pour mobiliser les partenaires de développement, en se fondant sur des données factuelles qui démontrent l'aptitude à aller au-delà de la phase de l'assistance d'urgence.

72. Le renforcement des ressources et des capacités des organisations non gouvernementales nationales, des organisations communautaires ou des organisations confessionnelles, et d'autres, y compris les associations de volontaires, contribue à faire en sorte que les partenaires locaux soient étroitement

¹¹ Disponible à l'adresse suivante : <http://www.fmreview.org/solutions/beyani-baal-caterina.html>.

associés à la réalisation de solutions locales et régionales. Comme l'a déclaré le Secrétaire général : « Nous devons appuyer et renforcer plus efficacement les capacités nationales et locales plutôt que les remplacer » (voir A/70/709, par. 170). Non seulement cette stratégie se révèle-t-elle probante dans le court terme, mais elle contribue aussi à renforcer les capacités nationales à faire face aux problèmes de déplacement à long terme.

73. Comme le Rapporteur spécial l'a souligné dans son rapport sur sa visite en République arabe syrienne (voir A/HRC/32/35/Add. 2), le PNUD mettait l'accent sur le renforcement de la résilience des populations touchées en Syrie, afin de stabiliser leurs moyens de subsistance et de renforcer leur capacité à faire face aux chocs et aux effets négatifs de la crise¹². En 2014, le PNUD a intensifié ses interventions en matière de relèvement rapide et de résilience, en ciblant 14 gouvernorats. En mars 2015, il avait mis en oeuvre plus de 100 projets axés sur le relèvement, la résilience et les moyens de subsistance, dont beaucoup en étroite collaboration avec les partenaires locaux.

D. Plans d'action stratégiques nationaux sur les déplacements internes

74. Les réponses nationales au déplacement interne ne sont souvent pas prises en compte dans les plans d'action ou de développement nationaux. Elles sont souvent ponctuelles et sont menées sans être assorties de délais précis ou d'une stratégie à long terme ou d'un budget. L'attention accordée à ce problème peut faiblir au fil du temps, les ressources diminuer et les plans initiaux être révisés ou ne pas être appliqués. Dans certains cas, on se retrouve dans une situation de déplacement prolongé et les solutions transitoires deviennent permanentes. La volonté politique et la dynamique suscitées par les programmes peuvent se dissiper ou disparaître, laissant les personnes déplacées livrées à elles-mêmes. La mise en place de plans d'action stratégiques nationaux dans le cadre de l'objectif du Sommet, qui consiste à réduire les déplacements internes d'ici à 2030, contribuerait de manière appréciable au maintien de l'attention et des ressources et à la réalisation de solutions durables.

75. Cet objectif suppose la transposition de cet engagement en actes concrets qui coïncident avec les engagements et les objectifs fixés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les États touchés par les déplacements internes ou qui risquent de l'être devraient envisager l'adoption de Plans d'action stratégiques nationaux pour résoudre le problème du déplacement interne, qui soient assortis de délais précis et de mécanismes de suivi et d'évaluation, une attention particulière étant accordée à la réalisation de solutions durables. Cette stratégie devrait être menée au niveau national et prendre en compte chaque scénario de déplacement en raison des spécificités de chaque situation et en pleine concertation avec les personnes déplacées.

¹² Voir le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *365 Days of Resilience in Syria*, 2014, disponible à l'adresse suivante : www.sy.undp.org/content/syria/en/home/library/poverty/365-days-of-resilience-in-syria.html.

76. Les Plans d'action devraient être élaborés en collaboration avec les institutions partenaires nationales ainsi qu'avec les organisations internationales à vocation humanitaire et celles qui se consacrent au développement et les donateurs. Des processus de consultation, de vérification et d'approbation devraient être créés et des budgets mis au point en vue de couvrir les réponses immédiates ainsi que les besoins à moyen et à long terme relatifs aux solutions durables. Le cas échéant, les États peuvent solliciter des fonds des donateurs afin d'appuyer la mise en oeuvre de Plans d'action nationaux. Les gouvernements donateurs et les partenaires internationaux sont exhortés à envisager l'établissement de relations donateurs spécifiques avec les États, en conformité avec les Plans d'action et une procédure établie dotée de mécanismes de suivi et de responsabilisation.

77. Les modèles de coopération entre partenaires nationaux et internationaux comprennent ceux établis précédemment dans le contexte des objectifs du Millénaire pour le développement. Les rapports de pays se rapportant aux objectifs du Millénaire pour le développement et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, que les États élaborent en collaboration avec le PNUD, se sont révélés être des outils précieux qui illustrent des modalités d'action utiles. Des conseils analogues, une assistance technique et des partenariats opérationnels entre les États et les partenaires internationaux pourraient être envisagés dans le cadre des Plans d'action nationaux relatifs au déplacement interne. Une collaboration avec les partenaires internationaux aiderait les États à définir et affiner les stratégies et programmes nationaux qui traitent de la prévention et des scénarios de déplacement spécifiques.

78. Les Plans d'action devraient impliquer un processus de concertation, de recherche et de profilage, dont les conclusions pourraient éclairer les évaluations détaillées et la planification stratégique. Ils devraient être pleinement conformes au Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et devraient reprendre les concepts énoncés dans celui-ci pour les appliquer aux véritables enjeux que représentent les déplacements internes. Les Plans d'action devraient couvrir tous les types de déplacement (qu'ils soient nouveaux ou prolongés), notamment ceux provoqués par les conflits, les catastrophes, le développement et la violence généralisée.

79. Un programme et un calendrier pour la mise en œuvre, l'évaluation et la surveillance devraient être élaborés et des cibles et des indicateurs mis en place, qui serviraient de référence pour mesurer les progrès réalisés en la matière. Les Plans d'action devraient adopter une approche complémentaire et ne devraient pas prendre le contre-pied des engagements nationaux pris au titre d'autres processus internationaux, y compris les mécanismes et les processus d'action relevant du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

E. Définition des cibles et des indicateurs pour les déplacements internes

80. La définition de cibles et d'indicateurs est indispensable si l'on souhaite que les États et la communauté internationale soient en mesure d'atteindre les objectifs de développement durable à l'horizon 2030. La définition de cibles et d'indicateurs permettant de suivre les progrès accomplis dans le règlement du problème des déplacements internes sera également essentielle pour parvenir à une réduction des

populations déplacées. Des cibles et indicateurs mondiaux devraient être mis en place afin d'aider à éclairer et orienter l'élaboration de cibles et d'indicateurs nationaux spécifiquement adaptés aux situations nationales et locales. La cohérence et la fiabilité des données constituent un volet important de ces efforts.

81. Le Rapporteur spécial, en collaboration avec le Service commun de profilage des déplacés internes (JIPS), a lancé le projet relatif à la recherche d'informations en vue de l'adoption de mesures visant à apporter des solutions durables aux personnes déplacées (*Informing responses to durable solutions for internally displaced persons*)¹³ afin de promouvoir la mise en œuvre du Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays⁸. Les objectifs du projet sont de développer une bibliothèque de mise à l'essai des indicateurs, des méthodes et des outils permettant de mesurer les progrès accomplis vers la réalisation de solutions durables dans les situations de déplacement, et de fournir des orientations ainsi que des supports relatifs au renforcement des capacités aux gouvernements, aux organismes à vocation humanitaire et à ceux qui se consacrent au développement. Il vise à aider les gouvernements, les organismes à vocation humanitaire et ceux qui se consacrent au développement à mettre en œuvre des réponses conjointes fondées sur des données probantes, en transformant le Cadre existant en instruments adaptés et utilisables sur le terrain.

82. L'engagement du Sommet à dresser un bilan annuel qui permettrait de mesurer l'état d'avancement et la mise en œuvre de ses engagements, sera un moyen essentiel pour suivre les progrès accomplis dans la réduction des déplacements internes au moyen de solutions durables, ainsi que d'aider à maintenir la dynamique sur les principaux objectifs et engagements. Un engagement à l'action pour la collaboration autour de nouvelles méthodes de travail a été signé, sera mis à la disposition du public et permettra aux alignements et aux engagements individuels et conjoints pris au Sommet d'être pris en compte et aux participants d'être tenus responsables des engagements qu'ils ont pris.

F. Renforcement de la solidarité internationale en vue de prévenir et de réduire les déplacements internes

83. Le message « Une seule humanité, des responsabilités partagées » a trouvé un écho auprès des participants du Sommet et préconisait une plus grande solidarité afin de mieux prévenir et répondre aux crises humanitaires. Cela peut être réalisé grâce au renforcement de l'engagement d'un plus grand nombre de pays à allouer des ressources au financement de l'action humanitaire à long terme afin de faire concorder l'approche humanitaire et l'approche du développement pour résoudre les déplacements internes. Il n'en demeure pas moins que le partage des responsabilités doit aller au-delà du seul financement, si l'on souhaite réellement concrétiser l'idéal de la solidarité entre pays.

84. Dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe, de l'atténuation des effets des catastrophes et de l'intervention en cas de catastrophe, un élargissement du champ et des possibilités en matière de coopération et de solidarité internationales concernant la prévention et la préparation existe déjà et devrait être renforcé. Comme cela a été démontré dans le contexte des catastrophes naturelles,

¹³ Lire davantage sur le projet ici : <http://www.jips.org/en/profiling/durable-solutions>.

tels que le typhon Haiyan aux Philippines ou le tremblement de terre et le tsunami dans l'océan Indien en 2004, de nombreux pays font preuve d'une capacité d'intervention rapide, en envoyant des fonds, du personnel et du matériel lorsqu'une catastrophe survient. L'élargissement de la portée et de la nature de cette collaboration et de cette assistance au-delà des suites immédiates d'une catastrophe, qui recouvrirait les activités de prévention, de préparation et de relèvement à plus long terme, devrait faire partie d'un nouveau pacte mondial. Les principes de responsabilité partagée et de solidarité qui sous-tendent une recherche et une mise en œuvre plus efficaces des solutions aux déplacements liés aux catastrophes devraient avoir pour corollaire le partage des technologies et de l'assistance technique entre États, dans un esprit de coopération internationale.

85. Cela signifie que la réduction des risques et le renforcement de la résilience doivent faire l'objet d'une attention et d'une coopération internationales accrues, en conformité avec le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe de 2015 et l'Accord de Paris de 2015. Le Sommet a abordé le problème des déplacements sous l'angle des catastrophes naturelles et des changements climatiques et les participants ont appelé à la mise en place à l'échelle internationale d'un mécanisme et d'un cadre juridique pour la protection des personnes déplacées du fait des effets néfastes des changements climatiques. En 2010, les Accords de Cancún ont reconnu les déplacements de population induits par le changement climatique et le Rapporteur spécial a examiné cette question dans son rapport à l'Assemblée générale en 2011 (A/66/285). Les déplacements internes sont étroitement liés aux déplacements transfrontières engendrés par les catastrophes naturelles. Il se félicite du lancement de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, qui a pour objectif d'améliorer la protection des personnes contraintes de fuir au-delà des frontières en contexte de catastrophes naturelles et des effets du changement climatique, et de la mise en œuvre envisagée de l'Agenda pour la protection, adopté en octobre 2015 par 110 pays (en suivi à l'Initiative Nansen de 2012).

86. Pour certains pays, les compétences relatives aux déplacements internes sont insuffisantes et doivent être rapidement développées. L'aptitude à tirer parti de l'assistance technique et de l'acquis des pays qui ont dû faire face à des déplacements de population, favorise l'adoption des bonnes pratiques et le partage des données d'expérience. La mise en place d'un répertoire central de directives, d'outils et de pratiques optimales serait bénéfique aux États et pourrait également servir de plateforme de dialogue entre les États et les différents acteurs internationaux. À cet égard, Solutions Alliance, créé en 2014, pourrait s'avérer être une plateforme utile pouvant fournir des ressources. Cette organisation s'emploie à appuyer les réponses aux situations de déplacement forcé par le biais de la collaboration entre les États, les organismes à vocation humanitaire et ceux qui se consacrent au développement, entre autres, et à permettre le passage des personnes déplacées de la dépendance à l'aide vers une résilience, une autonomie et un développement accrus.

V. Conclusions et recommandations

87. Le Sommet a accordé une attention indispensable et opportune aux déplacements internes. Les États et la communauté internationale y ont pris un engagement important, à savoir réduire de 50 % les déplacements internes d'ici à 2030, dans des conditions dignes et sûres. Pour y parvenir, des approches novatrices et créatives, des initiatives audacieuses ainsi que des partenariats d'un nouveau type et une collaborations renforcée s'imposent. En premier lieu, une volonté politique et une direction éclairée sont indispensables pour prévenir et régler les conflits qui sont un important facteur de déplacement forcé à l'échelle mondiale. Réduire les déplacements appelle de nouveaux modèles d'action nationale et internationale qui soient prédictifs plutôt que réactifs et qui soient axés sur l'alerte rapide, la préparation, l'atténuation des effets des catastrophes et l'adaptation.

88. Cette mission ne saurait se concrétiser si l'on continue « comme si de rien n'était ». Pour cela, il ne faudra pas emprunter de raccourcis, mais utiliser au contraire des approches basées sur des données factuelles, des données ventilées précises et fiables, et de meilleures pratiques qui respectent et fassent respecter les droits fondamentaux des personnes déplacées dans leur propre pays. De même, l'engagement à prévenir de nouveaux déplacements et à neutraliser les éléments déclencheurs et moteurs du déplacement, en parvenant à des solutions durables, et en mettant en place les processus et ressources indispensables, s'impose. Il conviendra d'exercer une surveillance de la pratique des États concernant les mesures de réduction des déplacements, en veillant à ce qu'elles soient pleinement conformes aux normes internationales.

89. S'il est vrai qu'il incombe aux États d'être les détenteurs de la responsabilité première de prévenir et de résoudre les crises et les déplacements, le message relayé par « Une seule humanité, des responsabilités partagées » est apparu en filigrane pendant toute la durée du Sommet. Le déplacement interne doit être conçu comme un phénomène mondial aux conséquences nationales, régionales et internationales qui devrait nous engager à adopter de nouvelles stratégies de prévention et à trouver des solutions durables et appropriées pour les personnes qui ont déjà été déplacées. Sans protection, dignité ou sécurité à l'intérieur de leur pays, les personnes déplacées d'aujourd'hui deviendront les réfugiés de demain, en quête de sécurité, de protection et d'assistance. Pour traiter de ce binôme, il faudra forger une nouvelle ère de solidarité internationale pour prévenir et répondre efficacement, dans la mesure du possible, aux crises et à leurs causes profondes.

90. Mieux honorer ses engagements consiste à tenir compte des enseignements tirés de l'expérience acquise et à incorporer les éléments qui se sont révélés probants tout en les améliorant. Cela signifie qu'il faut adopter une approche plus stratégique et plus concertée, en travaillant différemment vers des objectifs communs. Dépasser le clivage action humanitaire-développement permettra une action intégrée qui investit d'emblée dans le renforcement de l'autonomie et de la résilience. Afin d'être en mesure de réduire les déplacements de population dus aux changements climatiques, aux catastrophes soudaines et à évolution lente, et aux conflits, nous devons agir maintenant et mettre en place des garanties et des critères efficaces qui permettront d'éviter de futures générations perdues de déplacés. En effet,

personne ne doit être laissé de côté et le Sommet mondial sur l'action humanitaire a pris des mesures importantes en la matière, mais ses engagements et promesses doivent maintenant se concrétiser.

91. Le Rapporteur spécial recommande que les États prennent les mesures suivantes :

a) Investir dans la paix et la consolidation de la paix, en prenant les mesures nécessaires pour prévenir et régler les conflits et éliminer les conditions et les facteurs déclencheurs de conflit dans le respect des obligations qui leur incombent en matière de bonne gouvernance, de protection des droits de l'homme et de développement. S'attaquer à des facteurs comme l'inégalité, la discrimination, la pauvreté, l'injustice et la corruption sont autant d'éléments qui contribuent de façon substantielle à la prévention et à la réduction des déplacements;

b) Se conformer pleinement au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme et respecter les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leurs propre pays. Les États touchés par les déplacements internes ou ceux qui risquent de l'être, devraient adopter des lois et des politiques relatives aux déplacements internes qui respectent le droit international et régional et les normes y afférentes;

c) Veiller à ce que les cadres institutionnels et de gouvernance se rapportant aux déplacements internes aient été mis en place et soient assortis des budgets nécessaires à la mise en oeuvre des Plans d'action stratégiques nationaux. Les États touchés par les déplacements de population devraient envisager d'allouer un pourcentage garanti des recettes nationales à ce problème et à la préparation en prévision des catastrophes, à l'alerte rapide, à l'atténuation des effets des catastrophes et aux interventions en cas de catastrophe;

d) S'engager publiquement à résoudre et à réduire le problème des déplacements internes et à élaborer des solutions durables et des plans d'action à l'échelon national, qui soient assortis de garanties budgétaires à long terme en collaboration avec des partenaires nationaux et internationaux;

e) Établir, face au problème des déplacements internes, un état de référence qui s'appuie sur des approches fondées sur des données factuelles se déclinant en données ventilées, en coopération avec des partenaires nationaux et internationaux; cet état de référence permettra de se faire une idée précise de la situation des personnes déplacées au niveau national, de leurs besoins en matière de protection et d'établir un profil complet des conditions sur le terrain et des communautés d'accueil;

f) En s'appuyant sur les normes internationales et la mise en place de cibles et d'indicateurs nationaux, se fixer, dans le cadre de la réduction des déplacements internes, des objectifs qui soient assortis de délais et soumis à un contrôle et qui tiennent compte des objectifs de développement durable, en accordant une attention particulière aux situations de déplacement prolongé;

g) Réduire le risque de nouveaux déplacements et de déplacements secondaires en s'attaquant aux causes profondes des déplacements en leur accordant toute la priorité voulue, y compris en prenant des mesures de prévention des conflits et des mesures d'atténuation des effets des catastrophes;

h) Entreprendre des estimations des risques de déplacement et mettre en place des dispositifs d'alerte rapide qui permettent aux États de mieux prévoir et prévenir les catastrophes naturelles, les conflits et les situations de déplacement potentiels et à y faire face;

i) Accorder un rang de priorité élevé à la recherche de solutions au problème des déplacements prolongés en concertation avec les personnes déplacées. Les solutions durables doivent être abordées sous l'angle du couplage action humanitaire-développement. Lorsque le retour n'est pas possible ou n'est pas souhaité, l'intégration sur place ou la réinstallation ailleurs devraient être dûment prises en considération;

j) Appuyer et financer les organisations nationales et locales, les organisations non gouvernementales, les organisations confessionnelles et communautaires afin d'accroître leur capacité à intervenir dans toutes les phases du déplacement et en tant que partenaires clefs dans les programmes visant à renforcer l'autonomie, la résilience, et la réalisation de solutions durables;

k) Identifier et prendre des mesures susceptibles d'aboutir à des solutions durables en faveur des personnes déplacées en mettant davantage l'accent sur celles qui sont en dehors des camps, et mettre en place des politiques et des programmes visant à intégrer les personnes déplacées dans les programmes de développement local destinés aux populations d'accueil;

l) Inviter le Rapporteur spécial à se rendre officiellement dans leurs pays, dans le cadre de leurs stratégies nationales de prévention, de règlement et de recherche de solutions au problème des déplacements.

Le Rapporteur spécial formule les recommandations ci-après aux organes intergouvernementaux régionaux :

a) L'Union africaine devrait faciliter l'organisation d'une Conférence des États parties à la Convention de Kampala comme un moyen essentiel visant à promouvoir sa mise en oeuvre dans les États africains. Les États Membres devraient s'engager à réduire les déplacements internes d'au moins 50 % d'ici à 2030 pour le continent africain;

b) D'autres organes intergouvernementaux régionaux devraient prendre les mesures nécessaires pour incorporer les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays dans les normes régionales dans le cadre de leurs engagements envers les résultats du Sommet mondial sur l'action humanitaire. Les mécanismes régionaux devraient élaborer des cadres juridiques et des outils pratiques pour aider les États à faire face au problème des déplacements internes.

92. Le rapporteur spécial recommande que la communauté internationale prenne les dispositions suivantes :

a) Renforcer sa capacité à traiter les besoins spécifiques de protection et d'assistance des personnes déplacées, en les associant à la recherche de solutions durables au début des situations de déplacement. Pour cela, il faut adopter une nouvelle approche vis-à-vis du problème du déplacement interne, par le biais d'une évaluation de l'action humanitaire et des activités de développement, d'une analyse, d'une planification et d'une programmation pluriannuelle conjointes et d'un financement pluriannuel supplémentaire souple, afin de renforcer l'autonomie, la résilience, et l'intégration des personnes déplacées dans les approches de développement local;

b) Générer des données de meilleure qualité et un profilage affiné se rapportant aux situations de déplacement interne, et appuyer des stratégies visant à trouver des solutions durables pour les déplacés internes en situation de déplacement prolongé;

c) Renforcer la collaboration avec les autorités locales, la société civile et le secteur privé, afin d'appuyer les stratégies de développement sans exclusion et d'améliorer le bien-être des personnes déplacées et des communautés d'accueil, notamment en milieu urbain;

d) Appuyer le renforcement des plans directeurs et des cadres juridiques pour protéger et promouvoir la prise en compte des personnes déplacées, et travailler en étroite coopération avec l'Union africaine et ses membres afin de promouvoir la ratification et la mise en oeuvre de la Convention de Kampala. Le système des Nations Unies devrait renforcer la capacité de ses services techniques à fournir une expertise aux États et aux organismes régionaux qui sont en passe d'élaborer des lois, des politiques et des stratégies nationales conformes aux Principes directeurs;

e) Un Représentant spécial du Secrétaire général sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays devrait être nommé et doté du personnel et des ressources nécessaires pour traiter efficacement de la question des déplacements internes, à l'ONU et en dehors, dans le cadre d'un dialogue avec les États Membres et toutes les autres parties prenantes. Cela permettrait de renforcer la capacité de l'Organisation des Nations Unies grâce à l'établissement d'un bureau permanent et montrerait sa volonté ainsi que celle de la communauté internationale à gérer efficacement la question des déplacements internes;

f) Exercer une surveillance de la pratique des États concernant les mesures de réduction des déplacements et des progrès accomplis en la matière, en veillant à ce qu'elles soient pleinement conformes aux normes internationales.

93. Les pays donateurs devraient accroître le financement de l'action humanitaire ainsi que celui du développement et réexaminer leur appui afin qu'il s'accorde avec l'échange « donnant-donnant » et assure un financement pluriannuel souple, prévisible et durable.