

*Contribution à l'appel à contributions
du Panel de haut niveau sur les déplacements internes
du Secrétariat général des Nations-Unies*

1. Quels sont les questions, problèmes ou impératifs clés qui, tels que vous le percevez, devraient être appréhendés en priorité par le Panel dans son analyse de la crise des déplacements internes aujourd'hui et comment la prévention, la réponse dans son ensemble et les solutions peuvent être efficacement mises en avant ?

a) L'analyse des mouvements de déplacements internes et des facteurs à l'origine des départs est une composante essentielle du travail du Panel de haut niveau. Les remontées d'information émanant des acteurs de terrain, de la société civile, des ONG, des organisations humanitaires, notamment le HCR et l'OIM, sont à cet égard essentielles. Le nombre de personnes déplacées ainsi que leur concentration géographique doivent être connus.

Le rapport mondial sur le déplacement interne 2019 de l'IDMC fait état d'une **augmentation du nombre de déplacés internes et de la concentration géographique du phénomène** sur le continent africain. Ce double constat traduit les limites des politiques de prévention actuelles mais aussi la dégradation du contexte international, caractérisé par la multiplication des conflits, leur installation dans la durée et la complexification de l'action humanitaire.

b) Les politiques menées doivent avant tout **viser à prévenir les deux causes principales à l'origine des déplacements internes** - les conflits et les catastrophes naturelles. Le panel de haut niveau sur les déplacés internes doit donc assurer une analyse approfondie des causes de conflit et assurer un plaidoyer sur l'importance du respect du droit international humanitaire, les violations observées étant à l'origine de vagues importantes de déplacement. Il doit également sensibiliser la communauté internationale de manière accrue et visible à la prévention des catastrophes naturelles, en cohérence avec le Cadre de Sendai, l'agenda du développement durable pour 2030 et l'accord de Paris sur le climat.

C'est dans ce cadre qu'a été mise en place la **Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes naturelles** (Platform on Disaster Displacement), destinée à mettre en œuvre l'agenda pour la protection élaboré dans le cadre de l'Initiative Nansen. Cette plateforme, basée à Genève, est le mécanisme qui succède à l'initiative Nansen lancée par la Suisse et la Norvège en 2012. La France en assure la présidence jusque fin 2020.

c) En termes de prévention, au-delà du rôle premier des autorités nationales et locales, **les acteurs de la diplomatie et de l'aide au développement ont des responsabilités particulières pour contribuer à éviter l'escalade de tensions ou de conflits.**

En particulier, **la prévention des conflits violents et des déplacements forcés doit être au cœur des stratégies de coopération d'aide au développement dans les pays récipiendaires**

de l'APD. Le rapport de la Banque Mondiale *Chemins de la Paix* – auquel la France (le MEAE et l'AFD) a contribué – et le travail des membres du CAD de l'OCDE [cf. INCAF] ont contribué à la prise de conscience des principaux pourvoyeurs d'APD quant à leur responsabilité directe à cet égard : toute intervention et tout programme mis en œuvre dans un contexte déjà fragile peut créer ou aggraver des conflits, ou à l'inverse contribuer à (la consolidation de) la paix.

L'AFD a adopté une nouvelle stratégie transversale (stratégie « Vulnérabilités aux crises et résilience 2017-2021 ») et a été dotée par le Parlement de financements additionnels pour lutter contre la fragilisation des États et des sociétés et contribuer à une paix durable (Fonds Paix et Résilience Minka). Ce fonds finance des projets dont certains traitent des impacts des crises de déplacement forcé (pays du pourtour syrien, bassin du Lac Tchad, RCA). En termes de réponse et de solutions, face au caractère chronique et/ou prolongé des déplacements internes, l'AFD, en tant qu'acteur de développement, a développé une approche de prise en considération des populations déplacées, dès l'élaboration de la stratégie, jusqu'à sa mise en œuvre et son suivi, en veillant à l'articulation des programmes avec les communautés hôtes et les autorités locales. La transversalité est au cœur de l'approche de l'AFD.

2. *Comment catalyser et cultiver les volontés politiques nationales, la responsabilité ainsi que les capacités de chacun à travers les objectifs de prévention, de réponse et de solution ?*

Sans volonté politique nationale, les réponses apportées à la crise des déplacements internes resteront inabouties. Il importe d'abord de **renforcer la prise en compte de la question des déplacements internes**, alors que le débat public reste encore largement focalisé sur la question des migrations et des réfugiés. La mise en place du Panel de haut niveau sur les déplacés internes est un pas en ce sens et témoigne de l'attention renforcée de la communauté internationale, en particulier des Nations Unies, à cette question.

Le rôle du Panel pourrait aider à cette prise de conscience en agissant à plusieurs niveaux :

- **A l'Assemblée générale des Nations Unies**, les résolutions humanitaires doivent être, lorsque cela est pertinent, l'occasion de rappeler qu'au titre du droit international, les États sont responsables au premier chef de protéger et d'aider les déplacés internes sur leur territoire. La France promeut un langage ambitieux sur la question des déplacés internes à l'AGNU, en particulier lors des négociations de la résolution « Aide aux réfugiés, aux rapatriés et aux déplacés en Afrique » (A/RES/74/131). Elle veille à ce que le langage relatif aux déplacés internes soit préservé et renforcé, pour que leur protection soit améliorée. Le Panel devrait à ce titre veiller à l'équilibre du langage agréé, assurer un plaidoyer auprès des États partenaires et œuvrer à une plus grande transparence des cycles de négociations.
- **Au sein des enceintes régionales et multilatérales, un travail de plaidoyer doit être mené afin que d'autres États signent et ratifient la Convention de Kampala**, seul instrument juridique contraignant qui prévoit une réponse intégrée à la question des

déplacés internes et qui exige des gouvernements signataires de garantir protection et assistance aux personnes déplacées.

- **Après des autorités politiques concernées, mener un travail de sensibilisation**, pour une meilleure prise en compte des besoins des déplacés internes. Le Panel devrait à ce titre se fonder sur les instruments négociés en décembre 2018 (Pacte mondial sur les réfugiés, Pacte mondial pour les migrations sûres, régulières et ordonnées) pour plaider en faveur de l'articulation nécessaire des programmes en faveur des déplacés internes avec les communautés hôtes. Seule une approche coordonnée et transversale, insistant aussi sur les plus-values positives en faveur des communautés hôtes, permettra une bonne acceptation des politiques en faveur des déplacés internes. Il est donc important que les entités des Nations Unies, ONG et autres acteurs concernés, plaident auprès des agences de développement et acteurs de la diplomatie pour que la question des déplacés internes soit intégrée dans les discussions et les programmes de moyen-long terme sur le terrain. Il faut aussi encourager les Etats / bailleurs de développement à tenir leurs engagements à cet égard.

De la même manière, la recherche prématurée de « solutions durables » pousse certaines autorités nationales à fermer de manière précipitée des sites ou camps de déplacés, conduisant à des retours forcés de déplacés internes. A cet égard, le Panel doit maintenir un dialogue continu avec les autorités et les partenaires pour éviter de telles mesures, qui non seulement peuvent conduire à des déplacements secondaires et des vulnérabilités accrues mais également à alimenter de nouveaux conflits communautaires.

3. *Quelle est la pertinence et le rôle de l'action humanitaire, du développement, de la paix, du changement climatique et de la prévention des catastrophes, et comment une approche plus intégrée à ces égards peut être encouragée ? Pour cela, les contributions peuvent également aborder le rôle du secteur privé, des institutions financières régionales ou internationales et d'autres partenaires et acteurs du développement.*

Les réponses apportées à la question des déplacements internes doivent s'inscrire dans le cadre du triple nexus paix, humanitaire, développement. Protéger efficacement les personnes vulnérables suppose de trouver des solutions pérennes aux conflits tout en maintenant l'aide humanitaire et en s'attachant au principe de ne pas nuire au niveau environnemental. La mise en œuvre d'une approche conforme au nexus paix, humanitaire, développement doit permettre de répondre aux besoins immédiats tout en menant des investissements de long terme s'attaquant aux causes systémiques des conflits.

Cette approche multidimensionnelle apparaît d'autant plus nécessaire que les déplacements internes de population se font le plus souvent à l'intérieur ou en direction de zones urbaines. Les approches développées doivent ainsi concilier action humanitaire et initiatives de développement afin de tenir compte des contingences urbaines.

Pour relever ces défis, les gouvernements et les autres parties prenantes doivent coopérer pour répondre à un certain nombre de questions ayant trait notamment à la réduction des dommages dans les pays en crise, notamment par le biais de la réduction des risques de catastrophe, de la délivrance de l'aide humanitaire, de l'aide au développement et de l'adaptation aux changements climatiques. **Il revient au Panel de haut niveau sur les déplacés internes d'encourager l'établissement de telles synergies. Ceci devrait passer notamment par :**

1- la prise en compte des travaux des plateformes existantes, notamment ceux relatifs au lien migration-développement. Pour mémoire, en juin 2016, l'initiative MICIC (Migrants in Countries in Crisis) a établi des Lignes directrices relatives à la protection des migrants dans les pays touchés par un conflit ou une catastrophe naturelle, à caractère non contraignant et volontaire, dans le but de renforcer les capacités et les interventions des États, des organisations internationales, du secteur privé et de la société civile afin de mieux protéger les migrants pris dans les pays touchés par des crises spécifiques, à savoir les conflits ou les catastrophes naturelles. Le document contient dix principes transversaux et fondamentaux, quinze lignes directrices concernant des approches spécifiques et un ensemble de pratiques pour soutenir les efforts déployés par les États et d'autres parties prenantes durant les phases de préparation aux crises, d'intervention d'urgence et d'après-crise en vue de mieux protéger les migrants touchés par des conflits et des catastrophes naturelles. Lors d'une de ses tables rondes, le 10^{ème} Sommet du Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD), tenu à Dacca fin 2016, invitait les gouvernements à s'assurer que ces principes directeurs existants (tout comme l'Agenda pour la protection de l'initiative Nansen) étaient bien pris en compte dans les politiques conduites, en vue d'améliorer la protection des migrants touchés par des crises ou des catastrophes naturelles ou des personnes déplacées par des catastrophes.

D'autres mécanismes informels et non contraignants se révèlent très utiles, comme les Processus consultatifs régionaux (PCR) qui constituent des plateformes de dialogue et de coopération consacrées à la migration. En Afrique, en Asie et dans les Amériques, ces processus, qui s'intéressent spécifiquement à la mobilité des personnes, ont été les premiers à intégrer les déplacements internes dans le débat plus large sur l'environnement et les changements climatiques.

À titre d'exemple, dès 2014, la Déclaration de Rome, adoptée à l'occasion du 4^{ème} Dialogue euro-africain sur la migration et le développement dans le cadre du Processus de Rabat, invitait à agir sur les liens entre la migration et les principaux défis en matière de développement, en particulier les conséquences des dégradations environnementales, l'instabilité politique, et l'insécurité alimentaire et la pauvreté :

- ❖ Tenir compte des conséquences des dégradations environnementales, de la pauvreté, de l'instabilité politique, et de l'insécurité alimentaire dans les stratégies nationales de gestion de la migration;
- ❖ Évaluer le potentiel des mécanismes et cadres existants, y inclus les stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté et les plans nationaux d'adaptation, pour trouver des réponses adéquates aux migrations pouvant être induites par les défis

globaux tels que les conséquences des dégradations environnementales;

- ❖ Étudier, y inclus au niveau régional, les possibles réponses politiques et opérationnelles, à apporter à ces défis et aux différents types de scénarios de mouvements de population qu'ils peuvent engendrer.

2- la bonne articulation entre les acteurs humanitaires et de développement, en particulier sur le plan opérationnel. Il convient ainsi de construire une réponse conjointe dès le démarrage d'une crise et ne pas attendre que la réponse d'urgence s'épuise dans une crise prolongée :

- les acteurs humanitaires doivent donc, dès le début d'une crise, alerter les acteurs de développement sur la prise de relais et leur rôle dans la prise en compte des vulnérabilités des déplacés forcés et des communautés hôtes qui les accueillent ;
- les acteurs de développement devraient de leur côté proposer une réponse intégrant les besoins et vulnérabilités spécifiques des populations déplacées forcées ainsi que ceux des communautés hôtes, dans leurs programmes d'appui aux services de base ; la conception des plans de développement (nationaux, régionaux, locaux...) devrait systématiquement intégrer les enjeux liés aux déplacements forcés prolongés et aux retours.

A cet égard une bonne coordination entre les agences onusiennes concernées au premier plan par le déplacement interne – HCR et OIM - est nécessaire. Le Panel pourrait ainsi lancer des concertations afin d'analyser la coordination de travail actuelle et émettre des recommandations.

Cette approche intégrée justifie d'associer les acteurs locaux, qui peuvent jouer un rôle majeur dans les réponses apportées au phénomène des déplacements internes. Le rapport de l'IDMC donne quelques exemples de bonnes pratiques. Une initiative de «location accession» lancée par la municipalité de Marioupol en Ukraine, a permis de remédier à la pénurie de logements locatifs abordables pour les personnes déplacées internes vivant en milieu urbain. À Mossoul, l'emploi de personnes déplacées internes par les entreprises locales ainsi que des aides à l'auto-construction d'habitations ont non seulement facilité les retours, mais aussi permis de redynamiser certains quartiers et l'économie locale. **La mobilisation du secteur privé est également essentielle** : l'accès au marché du travail des personnes déplacées, ainsi qu'à des possibilités de formation est une condition nécessaire pour lutter contre le cercle vicieux des déplacements et éradiquer le cycle de la pauvreté.

3- la prise en compte des enjeux climatiques dans tous les échelons de la réponse internationale aux déplacements internes. La France s'inscrit dans cette approche intégrée et a pris des engagements en faveur du verdissement de l'action humanitaire. Lors du Forum mondial pour les réfugiés en décembre 2019, elle s'est ainsi engagée à intégrer dans sa prochaine stratégie humanitaire des critères écologiques et environnementaux complémentaires. La France a co-organisé, avec la Norvège, un événement en marge du Forum centré sur l'importance du verdissement des réponses humanitaires dans les contextes de déplacements forcés de populations. Elle a rejoint l'engagement commun pour répondre au défi lancé par le HCR « *Clean Energy Challenge* ». Enfin, la France poursuit ses efforts à

travers la Présidence française de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes naturelles (PDD) jusqu'en décembre 2020.

4. *En vous focalisant sur les solutions, quel est votre point de vue sur ce qui a amené de nombreuses situations de déplacement interne à rester au point mort pendant de nombreuses années et comment des solutions efficaces peuvent être catalysées, avancées et soutenues ?*

Les données collectées demeurent insuffisantes et ne permettent pas de couvrir l'ensemble des personnes déplacées internes ni les spécificités propres à certaines populations vulnérables (cf question 6). **Une plus grande exhaustivité doit être recherchée, de même qu'un soutien supplémentaire aux Etats dans la collecte et l'analyse des données.**

Les politiques de prévention doivent par ailleurs viser l'ensemble des phases du déplacement : le pré-déplacement (circonstances à l'origine du déplacement et événement qui déclenche la fuite), le déplacement lui-même, qui peut nécessiter une aide d'urgence et les solutions durables (retour et réinsertion, intégration locale là où les personnes ont été déplacées, ou réinstallation dans une autre région du pays).

L'absence de volonté politique ainsi que le manque de moyens des Etats concernés par les déplacements internes peuvent constituer des facteurs expliquant la dégradation de la situation. A cet égard, une sensibilisation accrue apparaît nécessaire pour convaincre les Etats de ne pas laisser la charge de la prise en compte des déplacés internes aux seuls acteurs humanitaires, qui doivent au contraire intervenir en soutien de politiques nationales dédiées.

Les données recueillies sur l'ensemble des déplacements internes peuvent également contribuer à la lutte contre le COVID 19 en fournissant des données utiles à la prévention et au suivi de la pandémie.

5. *Quelles solutions de financement nouvelles ou créatives pourraient être élaborées ou mieux utilisées pour permettre des réponses plus efficaces au déplacement et la mise sur pied de solutions durables ?*

Plusieurs solutions innovantes peuvent être envisagées pour renforcer les systèmes de prévention. Lors de la COP21 à Paris, la France a notamment proposé une initiative sur les systèmes d'alerte précoce, l'initiative CREWS (Climate risk and early warning systems) avec l'appui d'organisations internationales de référence, l'UNDRR, l'OMM et le GFDRR, et de pays partenaires. CREWS facilite les synergies et la mobilisation de fonds pour appuyer les pays les plus vulnérables à se doter de systèmes d'alerte précoce face aux effets du dérèglement climatique : tempêtes, inondations, épisodes de sécheresse. Cette initiative a permis de financer plusieurs projets mais de nouvelles contributions sont nécessaires pour financer d'autres projets proposés par les partenaires de mise en œuvre. CREWS a pour objectif de mobiliser 100 millions de dollars afin de combler les insuffisances de financement dans les programmes de coopération bilatérale et multilatérale déjà existants. Un fonds

fiduciaire hébergé par la Banque mondiale appuie les organisations et institutions de mise en œuvre dans leurs activités. **Il pourrait être envisagé d'appeler de nouveaux partenaires à rejoindre cette initiative.**

Les acteurs du développement ainsi que le secteur privé et les fondations doivent être mobilisés.

Sur la période 2006-2016, l'Agence française de développement a mobilisé 1,8 milliard d'euros de concours financiers qui ont contribué à la réduction des risques de catastrophe. Avec les autres opérateurs de l'aide française dans ce domaine, tels qu'Expertise France ou Météo France international et avec d'autres organismes de recherche, l'AFD poursuit son action dans les domaines des systèmes d'alerte, des infrastructures résilientes, de la planification urbaine, de la résilience des écosystèmes, des mécanismes de protection financière et de meilleure reconstruction post-catastrophe.

Enfin, l'AFD gère depuis 2017 le Fonds Paix et Résilience Minka qui facilite le financement d'actions au bénéfice des déplacés internes et retournés dans plusieurs zones de crise (RCA, Cameroun, Sahel...). Doté de 200 millions d'euros par an, il est mobilisé pour construire la résilience des déplacés mais également des communautés hôtes afin de contribuer au renforcement du lien social localement.

La « *refugee window* » de la Banque Mondiale sur le programme IDA 18 constitue une réponse intéressante qui pourrait être élargie de manière explicite aux déplacés internes, et pas seulement aux réfugiés et communautés hôtes – bien que de facto certains programmes incluent également les déplacés internes.

6. *Quels problèmes ou questions critiques vous voyez en ce qui concerne les données et les preuves dans la réponse au déplacement interne, y compris les lacunes et les défis dans les approches ou la mise en œuvre de ces réponses, et comment ces problèmes peuvent être résolus ?*

L'état de connaissance actuel demeure insuffisant en matière de déplacements internes. Il ne permet pas de mesurer véritablement la capacité des personnes déplacées à trouver des solutions durables. Renforcer l'état de nos connaissances en la matière apparaît dès lors essentiel. Cela permettrait d'établir des priorités en matière d'affectation des ressources et ainsi d'améliorer la qualité des interventions ; de responsabiliser davantage les gouvernements et autres parties prenantes ; de mesurer les effets des politiques mises en œuvre et de mieux comprendre l'évolution du phénomène.

La fiabilité et l'exhaustivité des données doivent toujours être recherchées. A cette fin, il apparaît nécessaire que les données :

- couvrent à la fois les causes, les déclencheurs, les schémas et les impacts du déplacement ;
- usent de méthodes permettant de suivre les flux de déplacements d'ampleurs diverses,

qu'il s'agisse de catastrophes à petite échelle ou de déplacements de masse liés à un conflit majeur ;

- soient décomposées par âge, genre, handicap, condition socio-économiques afin d'identifier d'éventuels groupes vulnérables et d'adapter les stratégies de réponse.

L'inclusion directe des personnes concernées et des communautés hôtes dans l'élaboration des programmes est également une étape essentielle pour assurer le fonctionnement des solutions, au regard des dynamiques locales observées.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire d'accroître les synergies dans ce domaine entre agences onusiennes, notamment entre le BCAH, l'OIM et le HCR qui disposent toutes d'outils de suivi et d'analyse des flux mais dont les résultats divergent parfois.

Enfin, les gouvernements concernés par les déplacements de population disposent souvent de moyens limités pour collecter et analyser les données. Les acteurs humanitaires et de développement, qui sont les principaux acteurs de la collecte de donnée, auraient intérêt à renforcer leur coopération avec les autorités nationales concernées. Le partenariat du HCR avec la Banque mondiale, qui a donné lieu à la création d'un centre conjoint de données sur les déplacements forcés, est une bonne initiative en ce sens.

7. Quelles mesures pourraient être prises pour renforcer l'efficacité de la gestion de la réponse, de la coordination et de la responsabilisation à tous les niveaux dans les contextes de déplacement interne ?

a) Tirer parti des bonnes pratiques de certains pays

Plusieurs pays ont apporté de premières réponses intéressantes à la crise des déplacements internes. La Somalie, qui vient de ratifier la Convention, est le premier pays à envisager ainsi des solutions innovantes pour améliorer l'accès des personnes déplacées à la terre et la sécurité foncière. Le Niger, qui a adopté en décembre 2018 la première loi nationale sur cette question, prévoit des investissements dans la prévention et la réduction des risques, ainsi qu'une réponse alliant aide humanitaire et développement durable. Ces deux dernières années, le Burundi, la RDC, l'Éthiopie, le Mali, le Nigeria, le Soudan du Sud, le Soudan et la Zambie ont également élaboré de nouvelles politiques et stratégies dans ce sens. L'Éthiopie vient de lancer une Initiative de solutions durables (Durable Solution Initiative). Au Nigéria, c'est un nouveau ministère qui a été créé pour coordonner l'ensemble des efforts nationaux de réponse aux besoins des déplacés. Le Kosovo a reconnu l'importance de soutenir les retours volontaires des réfugiés et personnes déplacées internes en réactualisant sa politique existante dans ce sens. Le Vanuatu a élaboré une politique sur le déplacement lié au réchauffement climatique et aux catastrophes et les Fidji ont adopté de nouvelles directives sur la réinstallation des populations déplacées par les catastrophes dans le cadre des effets du changement climatique.

b) Renforcer le mécanisme de suivi de la Convention de Kampala

L'article 14 du texte prévoit que les Etats parties sont invités à soumettre des rapports comportant les mesures prises pour mettre en œuvre ses dispositions et une Conférence des Parties a été mise en place pour assurer le suivi des obligations. Le suivi des objectifs reste toutefois insuffisant. L'Union africaine et la société civile à l'heure actuelle pourraient davantage permettre d'assurer le suivi effectif des mesures prises.

c) Renforcer la prévention et l'anticipation

La croissance du nombre de déplacés internes devrait se poursuivre. L'urbanisation accentue la vulnérabilité des personnes et renforce l'ampleur des mouvements de population. Face à cette évolution, le prochain Forum mondial sur les réfugiés ou Dialogue sur les défis de protection du HCR pourrait être l'occasion d'aborder cette question et de réfléchir à de nouveaux mécanismes de coopération entre les Etats.

Visas : DGM/DDD/GOUV, DJ/DIP, AFD