



# Éclairage sur les déplacements internes :

## perspectives pour l'avenir

Résumé



Nations  
Unies

Groupe de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU  
chargé de la question des déplacements internes

Rapport du Groupe de haut niveau  
du Secrétaire général de l'ONU  
chargé de la question des  
déplacements internes



# Éclairage sur les déplacements internes : perspectives pour l'avenir

**Résumé**

Rapport du Groupe de haut niveau  
du Secrétaire général de l'ONU chargé de  
la question des déplacements internes



On trouvera le rapport complet à l'adresse suivante :

**<https://internaldisplacement-panel.org>**

**Site Web :** <https://www.un.org/internal-displacement-panel/>

**Twitter :** @IDPs\_Panel

Copyright © Groupe de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des déplacements internes

Septembre 2021

### **Remerciements**

Merci à David McDevitt (correction d'épreuves pour la version anglaise)  
et à Diane Broadley (conception graphique)

**Note :** Les opinions exprimées dans le présent rapport n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que le Secrétaire général de l'ONU, le cabinet du Secrétaire général ou l'ONU elle-même y souscrivent. Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Groupe de haut niveau chargé de la question des déplacements internes aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

# Contexte

Le 10 mai 2019, 57 États Membres ont demandé au Secrétaire général de l'ONU de créer un groupe indépendant de haut niveau pour se pencher sur la crise mondiale du déplacement interne. Ces États, parmi lesquels figuraient des pays de toutes les régions du monde et des pays touchés par des déplacements dus à des causes diverses, s'inquiétaient du « manque d'attention internationale accordée aux déplacements internes eu égard aux besoins croissants ». En octobre 2019, le Secrétaire général a annoncé la création du Groupe de haut niveau chargé de la question des déplacements internes, dont la mission consiste à « appeler l'attention de la communauté internationale sur la question des déplacements internes et de leurs effets et soumettre au Secrétaire général de l'ONU un rapport contenant des recommandations concrètes et pratiques à l'intention des États Membres, du système des Nations Unies et des autres parties prenantes sur la manière de mieux faire face aux déplacements internes, en particulier aux déplacements prolongés, et de trouver des solutions durables pilotées par les gouvernements ».

Durant un an et demi, malgré les difficultés causées par la pandémie de COVID-19, nous avons réuni des informations très diverses, mené des travaux de recherche approfondis et procédé à de vastes consultations. Avec le concours de partenaires, nous avons entendu plus de 12 500 personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et membres des communautés d'accueil, dans 22 pays. Nous nous sommes également entretenus avec des autorités nationales et locales, des organisations régionales, des gouvernements donateurs et des institutions financières, des acteurs de l'humanitaire, du développement et de la paix, des acteurs du secteur privé, des représentants de la société civile, des universitaires et des spécialistes de la réduction des risques de catastrophe. À partir de l'ensemble de ces travaux, nous avons établi un rapport qui contient nos conclusions et nos recommandations sur tout l'éventail des questions dont le Secrétaire général nous avait confié l'examen. Nous en présentons ici un résumé.

**Donald Kaberuka** (Coprésident)

Paula Gaviria

Nasser Judeh

Pauline Riak

**Federica Mogherini** (Coprésidente)

Per Heggenes

Mitiku Kassa Gutile

Sima Samar

# Résumé

## 1. Introduction

Fin 2020, le nombre de personnes vivant en situation de déplacement interne atteignait le chiffre impressionnant de 55 millions. Le nombre des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) n'a cessé de croître au cours des dix dernières années, des dizaines de millions d'individus étant forcés de fuir leur foyer chaque année tandis que des millions d'autres sont piégés dans des situations de déplacement prolongé. On peut sans aucun doute parler de crise mondiale. Il ne s'agit pas seulement de chiffres mais surtout de grandes souffrances humaines. Les personnes déplacées sont chassées de chez elles, coupées de leurs moyens de subsistance et séparées de leurs réseaux de soutien et des membres de leur famille. Beaucoup continuent à être exposées, en situation de déplacement, à des risques considérables et à des violations de leurs droits, les plus gravement touchées étant généralement les femmes, les enfants, et les groupes vulnérables et marginalisés. Pour de nombreuses personnes déplacées, la perspective de reconstruire leur vie reste inaccessible pendant des années, voire des générations. Plus généralement, les déplacements prolongés à grande échelle empêchent des communautés et des sociétés entières de progresser vers le développement, la paix et la prospérité.

Si certaines régions sont plus exposées que d'autres, aucune nation n'est à l'abri. Partout dans le monde, les conflits, la violence, les catastrophes, les changements climatiques et les interactions entre ces phénomènes poussent les gens hors de chez eux. Les violations des droits de l'homme, les projets de développement de vaste envergure et les catastrophes technologiques présentent aussi de sérieuses menaces.

Nos travaux nous ont toutefois amenés à constater que les causes fondamentales de cette crise mondiale étaient beaucoup plus profondes. Nous sommes surtout frappés par l'absence de volonté politique face au problème du déplacement interne. Trop d'États ne reconnaissent pas ou n'assument pas leurs responsabilités vis-à-vis de leurs citoyens et résidents déplacés. L'Organisation des Nations Unies, les pays donateurs et les institutions financières internationales, pour ne citer qu'eux, n'ont pas non plus fait preuve de la détermination voulue pour venir à bout de cette crise. On se trouve donc devant un échec collectif en matière de prévention, de gestion et de règlement du problème des déplacements internes.

Plusieurs facteurs conjugués contribuent à cette réalité. Tout d'abord, bien souvent, le coût considérable de l'inaction face aux déplacements n'est pas suffisamment mesuré. Deuxièmement, même lorsque l'on comprend qu'il est important d'agir et que l'on a la volonté politique de le faire, le manque de moyens et les contraintes opérationnelles peuvent empêcher d'avancer. Troisièmement, il arrive fréquemment qu'en raison d'agendas concurrents, la question des déplacements internes ne fasse pas partie des priorités, ne soit pas prise en charge ou ne soit pas traitée. Et quatrièmement, bien que les responsabilités soient clairement établies, notamment la responsabilité première des États vis-à-vis de leurs citoyens et résidents déplacés, ceux qui ne font rien pour remédier aux déplacements internes, voire qui vont jusqu'à les provoquer, répondent rarement de leurs actes. En attendant, d'autres évolutions mondiales ne cessent d'amplifier et d'exacerber la crise. Ce sont notamment la pandémie de COVID-19, l'aggravation de la crise climatique et le déclin de l'engagement en faveur du multilatéralisme.

L'ensemble de ces facteurs fait que les déplacements internes sont trop souvent ignorés dans les politiques publiques et les plans des gouvernements, dans les stratégies et les recommandations de l'ONU, dans le financement du développement et dans les communications publiques et les médias. Cette invisibilité crée un cercle vicieux : moins les personnes déplacées sont visibles, moins elles constituent une priorité. Et moins elles constituent une priorité, plus elles s'enfoncent dans l'obscurité et l'oubli.

Malgré ces défis, nous pensons pourtant qu'il y a des raisons d'espérer. Nous avons été encouragés de constater que plusieurs États touchés par des déplacements se montrent désireux de s'attaquer au problème dans leur pays. Nous en avons conclu qu'en redoublant d'efforts pour favoriser des solutions durables dans ces situations, il est possible d'obtenir des avancées pour des millions de personnes déplacées, les communautés d'accueil et les nations touchées par les déplacements. Nous avons donc décidé de contribuer à faire avancer les choses là où des solutions sont accessibles. Cependant, sans des améliorations majeures en matière de prévention et d'intervention humanitaire, cette crise mondiale ne sera jamais véritablement réglée. Aussi avons-nous également réfléchi aux mesures qu'il faudrait prendre pour prévenir et réduire les risques de nouveaux déplacements et pour améliorer la qualité de la protection et de l'assistance fournies aux personnes déjà déplacées. Le résumé qui suit donne un aperçu des analyses, des conclusions et des recommandations présentées dans notre rapport, ainsi que des suggestions que nous formulons pour en assurer le suivi.

## **2. Trouver des solutions durables : un impératif**

Des millions de personnes de par le monde sont bloquées dans l'incertitude de déplacements prolongés, sans moyen de trouver une solution

durable ou de recréer un foyer sûr et pérenne. Beaucoup restent marginalisées et tributaires de l'aide humanitaire pendant des années, voire des décennies. Même quand des possibilités s'offrent à elles de retourner dans leur région d'origine, s'intégrer localement ou s'installer ailleurs dans le pays, les personnes déplacées ne peuvent souvent pas compter sur un soutien prévisible qui leur permettrait de reconstruire leur vie.

Une grande partie du problème vient de ce que les déplacements internes sont encore principalement considérés comme une question humanitaire. Si l'action humanitaire est essentielle pour sauver des vies et soulager les souffrances, elle ne saurait, à elle seule, régler tous les aspects de solutions durables à grande échelle. Comme nous l'ont dit des personnes déplacées, ces aspects concernent notamment la sûreté et la sécurité, le logement, la terre et la propriété, les moyens de subsistance et l'intégration dans les dispositifs de sécurité sociale, l'éducation et l'accès aux services publics.

Nous sommes convaincus que la mise en place de solutions à une plus large échelle exige un changement fondamental des mentalités, de l'approche et des méthodes de travail. Il est nécessaire de dépasser le modèle humanitaire conçu pour fournir une assistance vitale et d'adopter une approche axée sur le développement qui s'attache à renforcer les systèmes et les services publics dans leur ensemble pour qu'ils soient en mesure d'absorber les personnes déplacées et d'assurer qu'elles soient, comme les autres membres de la communauté locale, protégées et soutenues par l'État. Il faut pour cela insister bien davantage sur la responsabilité des États et reconnaître les droits et la capacité d'action des personnes déplacées internes en tant que citoyens et résidents de leur pays. Il faut s'attacher à créer des conditions propices à la mise en place de solutions librement consenties, dans la sécurité et la dignité, au lieu d'obliger les personnes déplacées à rentrer chez elles ou à quitter le lieu où elles ont trouvé refuge.

Il faut en outre reconnaître qu'il est indispensable de s'attaquer à la question des déplacements internes si l'on veut réaliser les objectifs de développement durable (ODD) et tenir la promesse de « ne laisser personne de côté ». Ceux qui agissent pour le développement, la paix, la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques doivent s'impliquer plus tôt et de façon plus prévisible dans cette tâche. Leur engagement est essentiel pour régler les aspects relatifs à la gouvernance, l'infrastructure, la cohésion sociale, la sécurité et la réduction des risques de catastrophe, qui font partie des solutions durables.

Parallèlement, il faut continuer de favoriser des solutions sur mesure pour les personnes vulnérables et les groupes marginalisés de sorte que toutes les personnes déplacées, quels que soient leur âge et leur sexe et dans toute leur diversité, puissent trouver une solution durable à leur déplacement. La protection, la sûreté, la sécurité et les droits des personnes déplacées devraient orienter tous les aspects de la stratégie adoptée pour trouver des solutions. Au niveau mondial, nous constatons qu'on a besoin d'une solidarité internationale et d'un « partage des responsabilités » pour appuyer ces actions, et notamment de la ferme détermination de la société civile et des acteurs internationaux à unir leurs efforts pour aider les personnes déplacées et les pays touchés à mettre un terme aux déplacements.

À partir de ce constat, nous estimons que les éléments ci-après sont nécessaires pour trouver des solutions : i) une ferme volonté politique et une solide capacité de la part des gouvernements à conduire la recherche de solutions durables ; ii) un rôle clef pour les personnes déplacées, les communautés locales, la société civile, les médias et le monde universitaire ; iii) une meilleure exploitation du potentiel du secteur privé ; iv) un système des Nations Unies doté d'un leadership et d'une responsabilité renforcés sur la question des solutions ; v) un financement prévisible pour catalyser la mise en place de solutions

et soutenir l'adhésion nationale dans la durée ; iv) des systèmes capables de générer et de fournir les données et les connaissances nécessaires. Les recommandations concernant chacun de ces éléments sont exposées ci-dessous.

### **Recommandation 1 : Faire en sorte que la recherche de solutions soit une priorité nationale, adoptée par toutes les composantes des pouvoirs publics**

Dans le cadre de leurs obligations souveraines, les États ont au premier chef la responsabilité d'aider leurs citoyens et résidents déplacés à mettre un terme à leur déplacement. Ce n'est pas seulement une obligation légale, c'est une nécessité opérationnelle : nous avons constaté que le rôle moteur des pouvoirs publics était crucial pour régler durablement les problèmes de déplacement à grande échelle. À cet égard, il importe en premier lieu de reconnaître la responsabilité qu'a vis-à-vis des personnes déplacées, en tant que citoyens ou résidents, l'ensemble des composantes de l'administration publique, du sommet de l'État aux autorités locales, en passant par tous les ministères compétents. Pour concrétiser cette approche, nous formulons les recommandations suivantes :

- Les États sont instamment priés de reconnaître les personnes déplacées dans leur propre pays et les situations de déplacement interne, et de faire de la lutte contre les déplacements une priorité nationale, en s'avisant qu'il s'agit à la fois d'un devoir de l'État à l'égard de ses citoyens et résidents et d'une mesure essentielle pour le développement, la paix et la prospérité ;
- Les États devraient adopter une approche des déplacements internes axée sur le développement, notamment en intégrant systématiquement les déplacements internes dans les plans de développement nationaux et locaux et dans les plans des ministères compétents, et en rendant compte, dans le cadre de

leurs examens nationaux volontaires, de la manière dont leur action en faveur du développement prend en considération les droits et les besoins des personnes déplacées internes ;

- Les États doivent reconnaître que le déplacement interne risque de devenir de plus en plus un phénomène urbain et aider les autorités locales à résolutement en tenir compte dans le cadre de la planification urbaine, notamment de l'aménagement du territoire, et tirer pleinement parti des ressources, des infrastructures et des capacités des villes pour contribuer à des solutions ;
- Les États devraient aborder le problème des déplacements dans le cadre des processus de paix, associer toutes les personnes déplacées, quels que soient leur âge et leur sexe et dans toute leur diversité, aux dialogues menés dans ce domaine, et promouvoir des initiatives en matière d'indemnisation, de restitution, de justice transitionnelle et de cohésion sociale dans le cadre du relèvement ;
- Les États sont invités à coopérer avec les personnes déplacées, les communautés d'accueil, les autorités locales, la société civile, le secteur privé, l'ONU, les ONG et les bailleurs de fonds internationaux pour mettre au point des stratégies de règlement et des plans opérationnels chiffrés ;
- Les États devraient adopter une approche associant toutes les composantes des pouvoirs publics face au déplacement interne, soutenir les autorités locales et municipales et établir des mécanismes clairs pour coordonner l'action de l'ensemble des administrations publiques compétentes ;
- Les États devraient coopérer avec le coordinateur résident des Nations Unies pour mettre en place un mécanisme permettant d'agir en coordination avec les acteurs internationaux et locaux concernés, y compris les représentants

des communautés déplacées et des communautés d'accueil ;

- Les États devraient adopter et mettre en œuvre des lois et des politiques sur les déplacements internes qui soient conformes aux droits de l'homme ;
- Les États sont instamment priés d'allouer sur leur budget des ressources pour la mise en place de solutions, notamment pour soutenir les autorités locales et municipales, et de veiller à ce que les allocations budgétaires reposent sur les chiffres actuels de la population dans les régions et les municipalités (personnes déplacées comprises) et sur les besoins particuliers des personnes déplacées en matière de services.

### **Recommandation 2 : La volonté politique, un élément essentiel qu'il convient de stimuler**

Nous avons constaté au cours de nos travaux que la volonté politique et la capacité de s'attaquer au problème des déplacements internes étaient variables selon les États. Certains États sont déterminés à agir mais n'ont pas les moyens techniques ni financiers pour le faire. D'autres disposent de tels moyens mais ne considèrent pas le déplacement comme une priorité. Et il y a le cas extrême des États qui n'ont ni les moyens ni la volonté d'agir, quand ils ne sont pas eux-mêmes les responsables des déplacements.

Pour que les droits et les besoins des personnes déplacées et des communautés qui les accueillent ne soient pas négligés, nous pensons qu'il est essentiel de s'employer à stimuler la volonté politique, les capacités et l'action quand celles-ci sont faibles ou font défaut. Nos recherches et les consultations que nous avons conduites nous ont amenés à conclure qu'un tel changement suppose une combinaison d'incitations positives et de mesures de responsabilisation. Les États font souvent montre d'une plus grande volonté politique quand ils estiment qu'il y a

un avantage à tirer d'une action plus énergique face aux déplacements. Les intérêts qu'a l'État à préserver ou entretenir une bonne réputation internationale, à obtenir le soutien de sa population, à accéder à des financements ou à favoriser des investissements peuvent également être des motivations puissantes, qu'il est possible de mobiliser et d'exploiter. Parallèlement, les États doivent comprendre que s'ils ne parviennent pas à résoudre les problèmes de déplacement ou s'ils portent atteinte aux droits des personnes déplacées, ils en subiront les conséquences. Il faut donc renforcer la responsabilité à tous les niveaux. De même, sachant que l'on a besoin pour agir, non seulement d'une volonté politique, mais aussi de moyens, nous considérons que des mesures sont nécessaires pour améliorer l'accès à l'appui technique. Nous formulons à cet effet les recommandations suivantes :

- Les acteurs locaux et nationaux, tant au sein des gouvernements que de la société civile, devraient être des moteurs de changement et appeler l'attention sur la question des déplacements, entretenir la pression de l'opinion en faveur d'une action, et tenir les dirigeants comptables du règlement des problèmes de déplacement interne ;
- Les organisations régionales devraient adopter des cadres juridiques et opérationnels pertinents sur les déplacements internes et s'appliquer à les mettre en œuvre ;
- Les organisations régionales devraient, avec le concours d'autres acteurs concernés, faciliter des occasions prévisibles de coopération interétatique sur les questions de déplacement interne pour permettre aux États de présenter leurs réalisations, d'échanger leurs expériences et d'apprendre les uns des autres ;
- Les représentants des organismes des Nations Unies, les États, les organisations régionales, les ONG et les institutions de financement devraient renforcer leur diplomatie

avec les États en matière de déplacement interne, notamment pour prôner des solutions ;

- Le Secrétaire général de l'ONU devrait renforcer la diplomatie et le rôle mobilisateur de l'ONU en nommant un représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) pour des solutions aux déplacements internes afin d'assurer une coopération continue avec les États pour la recherche de solutions ;
- Le Secrétaire général de l'ONU est invité à établir un rapport annuel faisant le point sur les solutions au problème des déplacements internes, qui décrirait les mesures positives prises pour régler les problèmes de déplacement et les domaines dans lesquels des améliorations restent nécessaires ;
- L'ONU devrait s'employer à faciliter l'accès des États à un appui technique prévisible en fournissant des capacités d'expertise aux gouvernements et en rationalisant l'assistance technique du système des Nations Unies, notamment en centralisant les demandes par l'intermédiaire du bureau du RSSG ;
- Les autorités juridiques nationales et, le cas échéant, internationales, devraient ouvrir des enquêtes et poursuivre ceux qui déplacent des populations par la force ou commettent d'autres violations du droit international des droits de l'homme, humanitaire ou pénal contribuant à des déplacements.

### **Recommandation 3 : Faire s'investir toute la société**

Même si les pouvoirs publics prennent concrètement les choses en main, on ne trouvera pas de solutions aux déplacements internes sans la mobilisation des autres parties prenantes de la société. Il importe surtout, si l'on veut véritablement progresser dans le règlement des situations de déplacement prolongé, de reconnaître les droits et la capacité d'agir des personnes déplacées

en tant que citoyens et résidents de leur pays. Il faut également mieux utiliser l'expertise et les capacités de la société civile, des médias et du milieu universitaire. Pour la mise en œuvre d'une telle démarche associant l'ensemble de la société, nous recommandons instamment l'adoption des mesures suivantes :

- Les États et les autres acteurs devraient reconnaître les droits et la capacité d'agir des personnes déplacées pour la détermination de leurs propres solutions et chercher plus activement à comprendre et promouvoir les capacités des personnes déplacées ;
- Les États et les autres acteurs doivent prendre des mesures pour faire en sorte que les personnes déplacées puissent exercer leurs droits en matière de participation, y compris le droit de voter et de prendre part à la conduite des affaires communautaires, administratives et publiques générales en tant que citoyens et résidents de leur pays, ainsi que le droit de participer à la prise des décisions concernant les déplacements (par l'intermédiaire d'organes consultatifs et dans le cadre de la planification communautaire, par exemple) ;
- Les États, le système des Nations Unies, les ONG et les donateurs doivent prendre des mesures pour assurer la participation, la représentation et l'initiative constructives des acteurs locaux et nationaux de la société civile, en tant que partenaires de premier plan dans la planification et les interventions stratégiques, et renforcer leurs capacités en leur apportant un soutien technique et financier ;
- Les médias sont instamment priés de se faire l'écho en amont des déplacements internes et de leur donner de la visibilité, en s'attachant particulièrement à relater des expériences vécues contribuant à entretenir une culture de tolérance, de compréhension et de coexistence pacifique, et les gouvernements sont engagés

à leur permettre de le faire sans ingérence abusive ;

- Il faudrait s'efforcer de mettre en place, de développer et de soutenir des réseaux de chercheurs travaillant sur la question des déplacements internes, en particulier dans les pays touchés par les déplacements et dans les pays du Sud, notamment en augmentant les investissements des donateurs dans les universités, les groupes de réflexion et les initiatives qui soutiennent ces efforts ;
- Les groupes de la société civile, les enseignants et les responsables locaux, entre autres, devraient saisir toutes les occasions qui se présentent pour faire mieux comprendre et mieux connaître les questions relatives à la prévention et au règlement des situations de déplacement interne.

#### **Recommandation 4 : Faire un meilleur usage des capacités du secteur privé pour la mise en place de solutions**

Le secteur privé dispose d'un potentiel sans pareil pour remédier à certains des obstacles qui s'opposent le plus couramment à la mise en place de solutions durables. Comme l'expérience l'a montré dans le cas des réfugiés, la capacité du secteur privé à créer des emplois et des revenus, à faciliter l'accès au logement et à réparer les infrastructures peut être précieuse pour aider les populations déplacées et les communautés qui les accueillent à se relever après une crise et à reconstituer des foyers pérennes. Or aujourd'hui, les acteurs du secteur privé ne sont pas systématiquement mobilisés dans les situations de déplacement interne comme nombre d'entre eux ont commencé à l'être dans le cas des réfugiés. Nous pensons qu'une plus grande mobilisation du secteur privé dans les situations de déplacement interne pourrait changer la donne. Nous préconisons à cet effet plusieurs mesures :

- Les acteurs du secteur privé sont instamment priés de rechercher des occasions d'intervenir dans les situations de déplacement interne où ils peuvent contribuer à la mise en place de solutions ;
- Les gouvernements et les bailleurs de fonds devraient créer des conditions favorables à l'activité entrepreneuriale en adoptant des politiques et des réglementations susceptibles d'encourager la participation du secteur privé, avec par exemple des partenariats public-privé, des contrats à impact social, des financements mixtes ou des mécanismes d'assurance pour réduire les risques d'investissement et d'exploitation dans les situations de déplacement interne ;
- Les gouvernements, les acteurs du secteur privé, les bailleurs de fonds, le système des Nations Unies et les ONG devraient coopérer pour mettre en place des plateformes nationales et locales pour le secteur privé qui permettent d'échanger des connaissances et de créer des occasions de partenariat renforcé et d'une participation plus active du secteur privé ;
- Des acteurs mobilisés du secteur privé devraient se porter volontaires pour défendre au niveau national ou mondial l'implication dans les situations de déplacement interne, et des plateformes mondiales telles que le Forum économique mondial devraient permettre aux acteurs du secteur privé de présenter les bonnes pratiques et de montrer leur détermination à agir ;
- Les donateurs et les organisations humanitaires et de développement devraient s'engager à s'approvisionner dans la mesure du possible auprès du secteur privé local ;
- Le système des Nations Unies et les ONG devraient s'employer à améliorer leur connaissance du secteur privé, notamment en recrutant des personnes issues de ce secteur.

### **Recommandation 5 : Faire en sorte que l'ONU joue son rôle et soit comptable de son action dans la mise en place de solutions**

Il est pour nous évident que si l'on veut mettre fin au déplacement prolongé, les acteurs internationaux qui œuvrent dans le domaine de l'humanitaire, du développement et de la paix doivent changer fondamentalement leurs méthodes d'intervention. Dès lors que les pouvoirs publics montrent une certaine volonté de s'attaquer au problème, les acteurs internationaux doivent dépasser le modèle strictement humanitaire et adopter une approche davantage axée sur le développement, qui renforce l'ensemble des systèmes et des services publics. Le traitement des problèmes de déplacement interne doit être considéré comme relevant de la responsabilité non seulement des acteurs humanitaires, mais aussi de tous ceux qui œuvrent pour le développement, pour la paix, pour la réduction des risques de catastrophe et dans le domaine des changements climatiques. En tant qu'entité chargée d'assurer une grande partie de la direction et de la coordination de l'action internationale, l'ONU a un rôle essentiel à jouer pour accompagner ce changement. Nous recommandons à cette fin l'adoption des mesures suivantes

- Le Secrétaire général devrait officialiser le rôle des coordonnateurs résidents dans la conduite de l'action de l'ONU en faveur de la mise en place de solutions au niveau national, notamment en incluant les fonctions connexes dans leur mandat et l'évaluation de leurs résultats ;
- Les organismes des Nations Unies concernés, les ONG et les donateurs devraient donner aux coordonnateurs résidents les moyens d'assurer leur rôle de chef de file dans la mise en place de solutions, notamment en se présentant comme une « coalition de défenseurs de solutions » dans les pays ;
- Le coordonnateur résident devrait veiller à ce qu'un mécanisme approprié soit en place pour coordonner l'action en faveur de solutions,

notamment pour la réalisation d'une analyse conjointe et l'élaboration d'une stratégie et d'un plan chiffré, et à ce que des solutions soient prévues dans le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable et les processus connexes ;

- Le Secrétaire général devrait déclarer officiellement et clairement qu'il attend des acteurs des Nations Unies pour le développement qu'ils s'impliquent davantage dans la recherche de solutions pour les personnes déplacées internes et reconnaissent qu'il s'agit d'un aspect essentiel de leur action en faveur de la réalisation des ODD ;
- Le Secrétaire général devrait définir des tâches précises en matière de solutions pour toutes les entités du système des Nations Unies et demander aux institutions et organismes des Nations Unies compétents (humanitaire, développement, paix, catastrophes/changements climatiques) de présenter un plan institutionnel sur la manière dont ils comptent renforcer leurs capacités internes et intensifier leur implication dans la mise en place de solutions ;
- Le Secrétaire général devrait nommer un représentant spécial chargé des solutions au déplacement interne pour piloter à un haut niveau l'action menée dans ce domaine au sein et en dehors du système des Nations Unies et conduire le changement dans le champ d'interaction (nexus) entre l'humanitaire, le développement et la paix ;
- Les organismes des Nations Unies et les ONG devraient inclure les actions menées en matière de déplacement interne dans les évaluations de performance individuelles, et le Secrétaire général devrait se fonder sur des évaluations indépendantes pour apprécier les réponses apportées par l'ONU aux problèmes de déplacement interne à l'échelon des pays.

### **Recommandation 6 : Mettre à profit les financements internationaux pour la mise en place de solutions**

Dans chaque aspect de nos travaux, le financement s'est avéré être un facteur d'efficacité majeur face aux déplacements internes. Or les financements prévisibles sont actuellement insuffisants pour promouvoir des solutions. S'il incombe avant tout aux États de faire du déplacement une priorité dans leurs budgets, il est évident que le financement international peut aussi jouer un rôle important de catalyseur. L'accès à des ressources peut donner aux États et aux autres acteurs une plus grande marge de manœuvre et les aider à faire du règlement des problèmes de déplacement interne une priorité. Une utilisation judicieuse des fonds peut également favoriser la mobilisation conjointe des acteurs de l'humanitaire, du développement et de la paix.

Nos recherches et nos consultations nous ont amenés à conclure qu'il faut agir dans deux directions pour consolider le financement. Premièrement, il faut intégrer plus systématiquement le déplacement interne dans les flux de financement existants. Deuxièmement, il faut faire en sorte que les financements spécialement prévus à cette fin soient plus accessibles, en particulier pour les États qui ont montré une volonté d'agir. Nous recommandons à cet effet ce qui suit :

- Les donateurs devraient allouer des fonds à l'échelon le plus local possible et aider les autorités municipales et les acteurs de la société civile locale à renforcer leurs capacités institutionnelles ;
- Les bailleurs de fonds pour le développement devraient systématiquement inclure la question des solutions aux problèmes de déplacement interne dans le financement destiné à réduire la fragilité, et devraient élaborer un plan concret sur la façon dont ils entendent s'engager de

façon plus prévisible dans le règlement du déplacement interne ;

- Conformément à la Recommandation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur le lien entre l'aide humanitaire, le développement et la paix, les bailleurs de fonds devraient veiller à ce que leurs ressources contribuent à une approche concertée des solutions ;
- Le système des Nations Unies, en particulier le Fonds pour la consolidation de la paix et le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, ainsi que les donateurs bilatéraux et les institutions financières internationales, devraient s'impliquer davantage dans la mise en place de solutions et rechercher activement des possibilités de financement complémentaire dans le champ d'interaction (nexus) entre l'humanitaire et le développement ;
- Les donateurs, en coopération avec les États touchés par des déplacements, le système des Nations Unies, la société civile et le secteur privé, devraient créer un Fonds mondial pour les solutions aux problèmes de déplacement interne afin de soutenir financièrement et techniquement les stratégies et les plans nationaux, de promouvoir le suivi et la responsabilité, et d'encourager des transformations qui permettent aux pays de remédier aux principaux obstacles s'opposant à des solutions.

### **Recommandation 7 : Mieux exploiter les données relatives au déplacement interne**

Le Groupe de haut niveau est fermement convaincu que les données et les éléments factuels sont des outils essentiels pour promouvoir des solutions aux problèmes de déplacement interne. Si l'on ne connaît pas l'ampleur du phénomène, si l'on ne sait pas qui sont les plus touchés et comment ils sont affectés (en fonction notamment de l'âge, du sexe et de la diversité) et quels sont les besoins et les moyens des populations déplacées, il est impossible d'élaborer des

politiques publiques, des plans opérationnels et des réponses efficaces. Nous nous sommes attachés à la manière dont les données et éléments factuels pourraient être exploités pour renforcer la responsabilité et l'action des pays face aux déplacements internes, tout en reconnaissant que le rôle des acteurs internationaux dans le domaine des données restera essentiel. Nous préconisons à cet effet l'adoption des mesures suivantes :

- Les gouvernements devraient reconnaître que les données et les éléments factuels sont essentiels à la conception de politiques, de plans opérationnels et de réponses efficaces face aux déplacements internes, et s'engager à fonder leur action sur des données factuelles ;
- Les gouvernements devraient mettre en place des processus et des systèmes de collecte, d'analyse et de gestion des données relatives aux déplacements internes, et obtenir au besoin une assistance financière et technique à cet effet ;
- Tous les acteurs devraient accorder un degré de priorité élevé à la protection des données sensibles et veiller à ce que leurs opérations et systèmes reposent sur des normes strictes en matière de protection des données ;
- Les gouvernements devraient offrir aux acteurs internationaux l'espace nécessaire pour leur permettre de collecter et d'analyser les données indispensables à leurs opérations ;
- Des groupes de travail sur les données relatives aux déplacements internes spécifiques à chaque pays devraient être mis en place, dirigés ou codirigés par les pouvoirs publics lorsque cela est possible, afin de coordonner les opérations de collecte et d'analyse des données des différents acteurs concernés et de définir une stratégie énonçant les priorités de chaque acteur aux différentes phases du cycle du déplacement ;

- Les donateurs internationaux devraient accroître leur appui financier à l'action de collecte de données menée dans les pays ainsi qu'aux efforts déployés au niveau mondial pour mieux comprendre les évolutions en matière de déplacement interne.

### 3. Renforcer la prévention

La survenue incessante et la récurrence de nouveaux déplacements liés aux conflits, à la violence, aux catastrophes et aux changements climatiques montrent que, malgré les mesures positives adoptées, les facteurs de déplacement n'ont pas été suffisamment pris en compte. Le leadership politique nécessaire pour prévenir et mettre fin aux conflits violents fait cruellement défaut et les populations civiles, régulièrement contraintes à des déplacements, en font les frais. Les acteurs étatiques et non étatiques responsables de ces abus rendent rarement compte de leurs actes, ce qui favorise la persistance d'un climat d'impunité.

La lutte contre les changements climatiques a de même pris du retard : selon une analyse récente, les trajectoires actuelles de réduction des émissions sont largement insuffisantes pour permettre d'atteindre l'objectif de l'Accord de Paris, à savoir limiter la hausse de la température mondiale à 1,5 °C d'ici à la fin du siècle. D'après le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, l'ampleur des récents changements du système climatique est sans précédent depuis des centaines, voire des milliers d'années. Alors que les effets néfastes des changements climatiques se font de plus en plus nettement sentir, l'ampleur et la gravité des déplacements risquent d'augmenter de façon spectaculaire. L'ironie du sort veut que beaucoup des pays les plus exposés aux effets des changements climatiques font partie de ceux qui émettent le moins d'émissions. Pour certains petits États insulaires en développement, la menace que présente ces changements est réellement une question de survie.

Les déplacements résultent souvent d'une combinaison de facteurs. Outre les conflits et les changements climatiques, la fragilité, la mauvaise gouvernance et la corruption, la pauvreté et les inégalités peuvent alimenter des tensions socioéconomiques qui conduisent à des différends, limitent les ressources disponibles pour atténuer les risques et exacerbent d'autres menaces plus graves.

Dans nos recommandations, nous préconisons instamment l'adoption d'une approche plurielle afin de prévenir les risques de déplacement, de protéger les personnes des effets des crises quand celles-ci se produisent, et de relancer les efforts destinés à remédier aux causes profondes de ces crises.

#### Recommandation 8 : Agir sur les facteurs du déplacement et réduire les risques de déplacement

Si le déplacement est parfois une stratégie d'adaptation obligée pour des personnes et des familles exposées à des dangers imminents, l'on peut et l'on doit faire davantage pour réduire la fréquence des situations dans lesquelles les gens n'ont pas d'autre choix que de fuir leur foyer. Nous recommandons instamment à cet effet l'adoption des mesures suivantes :

- Pour empêcher en premier lieu la survenue des conflits et des violences et réduire les risques de déplacement qui en découlent, les États et, au niveau mondial, le Conseil de sécurité, devraient faire preuve d'un véritable leadership politique et d'un engagement renouvelé en faveur d'un ordre fondé sur les droits qui place l'humanité au premier plan ; ils devraient en outre reconnaître que la souveraineté s'accompagne de responsabilités et s'employer collectivement à mettre fin à la culture de l'impunité qui permet aux violations des droits de se poursuivre indéfiniment ;

- Aux premiers signes annonciateurs d'un conflit, d'une recrudescence de la violence ou de menaces contre la population civile, l'ONU, les États et les médiateurs devraient se mobiliser rapidement pour favoriser la désescalade, la négociation politique et le règlement du problème, et prendre systématiquement en compte ce faisant le phénomène des déplacements internes ;
- Les États devraient adopter des politiques propres à atténuer les préjudices causés aux civils pendant les conflits armés et intégrer expressément la prévention des déplacements forcés dans les lois, les manuels militaires et la formation des forces armées ;
- L'ONU devrait se mobiliser et peser de tout son poids pour faire face aux menaces qui visent les civils, notamment en veillant à ce que les hauts responsables de tous les organismes des Nations Unies soient formés et prennent bien des mesures en cas de violations généralisées des droits ou de menaces contre des civils ;
- Les États doivent prendre immédiatement des mesures pour empêcher une nouvelle aggravation de la crise climatique mondiale, notamment en réduisant leurs émissions conformément aux objectifs de l'Accord de Paris et en agissant de façon solidaire pour aider les nations les plus pauvres à se préparer aux effets des changements climatiques – notamment aux déplacements ;
- Les États devraient veiller à ce que leurs lois, politiques, stratégies et interventions relatives à la gestion des catastrophes et à la réduction des risques de catastrophe tiennent compte de manière plus explicite et anticipée des risques de déplacement (y compris le risque de déplacement prolongé), notamment en s'attachant à la manière dont les risques se recourent, se conjuguent et sont aggravés par des problèmes de société plus vastes ;
- Les bailleurs de fonds devraient accroître considérablement le financement des interventions d'adaptation au climat susceptibles d'influer sur les déplacements, notamment au moyen du Fonds vert pour le climat, en se concentrant sur les pays les plus exposés et sur ceux qui connaissent déjà des déplacements liés aux changements climatiques ;
- Les bailleurs de fonds devraient faire un meilleur usage du financement fondé sur les prévisions et d'autres outils de financement préventif qui permettent de mieux se préparer aux crises ;
- Les États devraient investir dans des mesures propres à renforcer la résilience, par exemple des systèmes de micro-assurance et des programmes de protection sociale, qui permettent aux populations d'être mieux à même de faire face aux effets néfastes des changements climatiques et de préserver leurs moyens de subsistance, et devraient accorder une attention particulière aux besoins des autochtones, des éleveurs et des autres personnes spécialement attachées à leurs terres ;
- Lorsqu'il n'existe pas d'autres solutions pour atténuer le risque de préjudice et de déplacement, les États devraient faciliter la migration hors des zones à haut risque ou procéder à des réinstallations planifiées avec le consentement et la participation des communautés concernées ;
- Les donateurs et les gouvernements devraient investir dans des initiatives communautaires de prévention et de préparation, y compris des mécanismes d'alerte précoce et des interventions qui s'appuient sur les savoirs locaux et autochtones.

## 4. Améliorer la protection et l'assistance

Partout dans le monde, des millions de personnes déplacées dans leur propre pays font face à de graves insuffisances en matière d'assistance humanitaire et de protection. Les femmes et les filles déplacées sont exposées à des risques accrus de violence sexuelle et de violence fondée sur le genre, notamment d'agression, d'abus, de mariage précoce et forcé et d'exploitation sexuelle. Les enfants se retrouvent privés d'accès à l'éducation et peuvent être plus vulnérables aux phénomènes d'enrôlement dans des bandes ou des groupes armés, de radicalisation et de traite, et aux stratégies d'adaptation négatives. Les personnes déplacées sont souvent privées de moyens de subsistance et font partie des groupes de population les plus exposés à l'insécurité alimentaire. La plupart vivent en dehors des camps, dans des zones urbaines où elles se trouvent être parmi les plus pauvres d'entre les pauvres, sans logement sûr et exposées à divers risques sanitaires, sociaux et économiques. Les personnes âgées et les personnes handicapées peinent à obtenir un véritable soutien et les groupes de population qui étaient déjà marginalisés avant le déplacement se retrouvent souvent encore plus stigmatisés et exclus.

Pour remédier à cette souffrance humaine qui est au cœur de la crise mondiale du déplacement interne, il faut faire davantage pour combler l'écart entre les besoins des personnes déplacées et l'assistance et la protection qui leur sont fournies. Nous avons réfléchi aux moyens, non seulement de renforcer la protection et l'assistance dans les situations d'urgence, mais aussi de faire en sorte que les interventions humanitaires préparent le terrain à la mise en place de solutions.

### Recommandation 9 : Améliorer la qualité de la protection et de l'assistance fournies aux personnes déplacées et aux communautés d'accueil

L'amélioration de la qualité de la protection et de l'assistance fournies aux personnes déplacées nécessitera des ajustements de la part de plusieurs acteurs. Les autorités nationales et locales seront les premières concernées mais des changements seront également nécessaires dans le milieu humanitaire, parmi les acteurs du développement et de la paix, et dans la stratégie de financement des donateurs. Il faudra surtout que l'ensemble des acteurs intervienne davantage en amont afin de mieux comprendre les droits et les besoins des personnes déplacées et d'y répondre. Pour réaliser les changements que nous croyons nécessaires, nous préconisons instamment l'adoption des mesures suivantes :

- Les gouvernements nationaux devraient accorder un rang de priorité élevé à la protection et à l'assistance humanitaire dans le processus décisionnel plus large et au niveau des allocations budgétaires, et intervenir en amont en consultant les personnes déplacées de tout âge, sexe et diversité au sujet de leurs besoins et de leurs problèmes ;
- Lorsque les États sont matériellement débordés, ils devraient ménager un espace aux acteurs humanitaires pour leur permettre, sans ingérence abusive, d'apporter une assistance humanitaire et une protection d'une façon neutre, impartiale et indépendante ;
- Lorsque l'accès humanitaire est indûment restreint ou refusé, l'ONU et les États donateurs devraient intervenir rapidement auprès du gouvernement et lui demander des comptes

par l'intermédiaire de mécanismes tels que les organes conventionnels de l'ONU, l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme et, dans les cas particulièrement graves, le Conseil de sécurité ;

- Le Conseil de sécurité de l'ONU devrait inclure expressément la fonction de protection des personnes déplacées internes dans le mandat des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales, et devrait tenir les pays fournisseurs de contingents et de forces de police, ainsi que les responsables des missions, comptables de l'exercice de cette fonction ;
- Le Secrétaire général de l'ONU et le Coordonnateur des secours d'urgence devraient réaffirmer formellement que les coordonnateurs résidents/humanitaires sont tenus de veiller à ce que les besoins des personnes déplacées internes soient définis et pris en compte de manière globale et coordonnée au cours des opérations humanitaires ;
- Le Secrétaire général de l'ONU devrait faire réaliser une évaluation indépendante du système humanitaire dans les situations de déplacement interne, et le Comité permanent inter-organisations (IASC) devrait, à partir des conclusions de cette évaluation, mettre à jour sa politique et ses directives opérationnelles face au déplacement interne de façon à permettre une réponse plus prévisible aux besoins spécifiques des personnes déplacées internes ;
- Les acteurs humanitaires devraient sans tarder établir des bases pour des solutions au déplacement interne et veiller à ce que les plans d'intervention humanitaire définissent une voie vers des solutions ;
- Les opérations humanitaires devraient dans la mesure du possible être conduites avec et via les structures et dispositifs locaux au lieu de

créer des systèmes parallèles pour la fourniture de services ;

- Les donateurs devraient continuer à renforcer le financement humanitaire en s'employant à appliquer les engagements pris au titre du Grand Bargain et en prévoyant, pour les acteurs humanitaires, des dérogations à leur législation antiterroriste afin de réduire les obstacles aux opérations humanitaires.

## 5. Suivi

La création du Groupe de haut niveau et la publication de notre rapport ne sauraient être considérées comme l'aboutissement du processus de mobilisation nationale, régionale et mondiale sur la question des déplacements internes. Au contraire, il est maintenant plus nécessaire que jamais d'agir pour induire de véritables changements. Il faut commencer à donner concrètement et pratiquement effet à l'esprit comme à la lettre des recommandations formulées. La dynamique qui a conduit à l'établissement du Groupe et impulsé nos travaux doit être maintenue.

### **Recommandation 10 : Maintenir la dynamique et assurer un suivi solide**

Le Groupe estime que des mesures de suivi sont nécessaires à tous les niveaux. Plus précisément, nous recommandons ce qui suit :

- Le Secrétaire général de l'ONU est instamment prié de jouer un rôle mobilisateur actif pour assurer le suivi du rapport du Groupe et faire du déplacement interne une question prioritaire dans l'ensemble du système des Nations Unies et à l'échelle mondiale ;
- Tous les acteurs devraient prendre les devants et se montrer déterminés à promouvoir la mise en œuvre des recommandations du Groupe qui les concernent plus particulièrement ;

- Au niveau national, les États, avec le soutien des coordonnateurs résidents des Nations Unies, devraient organiser une réunion de responsables et d'experts de haut niveau compétents en vue d'élaborer un plan pour l'application nationale des recommandations du Groupe ;
- Les organisations régionales devraient organiser un sommet ministériel régional pour débattre de la manière de mettre en œuvre les recommandations du Groupe dans leurs régions respectives ;
- Une réunion de haut niveau sur la question du déplacement interne devrait être organisée, au cours de laquelle les États et les autres acteurs prendraient des engagements à la lumière du rapport et des recommandations du Groupe ;
- Le Secrétaire général devrait créer une petite « coalition de défenseurs » issus des milieux de l'humanitaire, du développement, de la paix, de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques, pour soutenir le suivi des recommandations du Groupe et d'autres actions pertinentes ;
- Les États Membres devraient maintenir le « groupe d'amis » du Groupe, reconfiguré et rebaptisé selon que de besoin, pour maintenir la dynamique et appuyer le suivi des recommandations du Groupe ;
- Les donateurs bilatéraux pour le développement, les institutions financières internationales et l'OCDE devraient réunir un groupe de contact qui serait chargé de favoriser l'intégration de la question du déplacement interne dans les stratégies de financement du développement ;
- Le Secrétaire général devrait établir un conseil consultatif pour le secteur privé afin de contribuer à associer le secteur privé à la recherche de solutions ;
- L'Assemblée générale des Nations Unies devrait proclamer une Journée mondiale du déplacement interne, qui se déroulerait chaque année en avril pour coïncider avec l'anniversaire des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ;
- Le Secrétaire général devrait publier un rapport annuel faisant le point sur les solutions au problème des déplacements internes, qui retracerait les progrès réalisés par rapport aux évolutions globales décrites dans le rapport du Groupe et rendrait compte des mesures constructives prises pour faire face au déplacement interne ainsi que des problèmes et des obstacles qui persistent ;
- Le Secrétaire général devrait établir au sein de son cabinet un petit secrétariat ou un autre mécanisme approprié pour assurer de façon permanente la coordination administrative générale, le suivi, la communication de données et la diffusion d'informations concernant la mise en œuvre de notre rapport et de nos recommandations.

# Membres du Groupe de haut niveau

Le Groupe de haut niveau comprend huit membres indépendants, nommés à titre personnel et issus de l'administration publique, des organisations internationales, de la société civile et du secteur privé. On compte parmi eux des représentants de plusieurs pays touchés par des déplacements :

- **Federica Mogherini**, Rectrice du Collège de l'Europe, ancienne haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et ancienne vice-présidente de la Commission européenne (Coprésidente) ;
- **Donald Kaberuka**, Président du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, ancien ministre des finances du Rwanda et septième Président de la Banque africaine de développement (Coprésident) ;
- **Paula Gaviria**, Directrice générale de la Fundación Compaz, ancienne directrice de l'Unité pour les victimes en Colombie et ancienne conseillère du Président de la Colombie pour les droits de l'homme ;
- **Per Heggnes**, Directeur général de la Fondation IKEA ;
- **Nasser Judeh**, Sénateur, ancien vice-premier ministre et ancien Ministre des affaires étrangères du Royaume hachémite de Jordanie ;
- **Mitiku Kassa Gutile**, Commissaire à la Commission nationale de gestion des risques de catastrophes de la République démocratique fédérale d'Éthiopie ;
- **Pauline Riak**, Professeure de sociologie et vice-chancelière adjointe pour les affaires académiques de l'Université Rumbek de science et technologie, et Présidente du Sudd Institute (Soudan du Sud) ;
- **Sima Samar**, Membre du Conseil consultatif de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU sur la médiation, ancienne envoyée spéciale du Président et ancienne Présidente de la Commission indépendante pour les droits de l'homme de l'Afghanistan.



Réunion inaugurale du Groupe de haut niveau, février 2020

De gauche à droite : Paula Gaviria, Mitiku Kassa Gutile, Pauline Riak, Federica Mogherini, le Secrétaire général de l'ONU António Guterres, Donald Kaberuka, Nasser Judeh, Sima Samar, Per Heggnes.

Crédit photo : IOM/Muse Mohammed







**Nations  
Unies**

Groupe de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU  
chargé de la question des déplacements internes