

## DIX ANS APRÈS LA RÉFORME HUMANITAIRE : DANS QUELLE SITUATION SE TROUVENT LES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS ?

### UNE SYNTHÈSE

---

#### *Pourquoi cette étude?*

Cela fait maintenant dix depuis que le Coordonnateur des secours d'urgence (ERC) a initié la réforme humanitaire dont l'objectif était, dans une large mesure, d'améliorer la protection et l'assistance apportées aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI ou déplacés internes)<sup>1</sup>. Il est donc tout à fait opportun de prendre du recul pour évaluer l'impact de ces réformes – responsabilité sectorielle (clusters), renforcement de la fonction des coordonnateurs humanitaires et nouveaux outils financiers – sur la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. En 2004, le Projet Brookings sur le déplacement interne et le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) ont entrepris un travail de recherche majeur qui a fait apparaître des défaillances conséquentes dans le traitement des déplacés internes. Les recommandations issues de l'étude de 2004, *Protect or Neglect: Toward a More Effective UN Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, ont alimenté la réforme humanitaire de 2005 et ont servi également de repère pour évaluer les progrès réalisés au cours des dix dernières années<sup>2</sup>.

Dans le cadre de cette étude, des recherches sur le terrain ont été menées entre juillet et septembre 2014 dans trois pays : Colombie, République démocratique du Congo (RDC) et Somalie, et sont incluses au rapport publié en 2014<sup>3</sup>. Même s'il s'agit à chaque fois d'exemples de déplacements prolongés et à grande échelle, ces trois cas sont très différents par leur situation particulière et aussi par le rôle différent qu'y jouent les acteurs internationaux. Parallèlement, les chercheurs ont également tenté d'évaluer la situation des déplacés internes dans d'autres pays –

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, Costanza Adinolfi et al. « Main Recommendations » *Humanitarian Response Review*, août 2005: vi, p. 16.

<sup>2</sup> Diane Paul et Simon Bagshaw. *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*. Brookings Institution, 2004. [www.brookings.edu/research/papers/2004/11/23humanrights-bagshaw](http://www.brookings.edu/research/papers/2004/11/23humanrights-bagshaw).

<sup>3</sup> Neuf pays ont figuré dans le rapport de 2004. Ces pays étaient les suivants : Russie, Somalie, Burundi, Libéria, Angola, République démocratique du Congo, Colombie, Sri Lanka et Népal. Les études de terrain de 2014 ont été effectuées par Jeff Drumtra (Somalie), Stacey White (RDC) et Elizabeth Ferris (Colombie). Elizabeth Ferris a préparé la rédaction globale de la synthèse ainsi que les conclusions de cette étude avec le concours des autres chercheurs. Différentes parties impliquées ont également participé en apportant leurs commentaires sur les versions préalables du document. La synthèse introductive au rapport est disponible sur : <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/12/29-idp-status-introduction-ferris>. Le rapport sur la Colombie est disponible sur : <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/12/29-idp-colombia-displacement-ferris>. Le rapport sur la RDC est disponible sur : <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/12/29-idp-drc-displacement-white>. Le rapport sur la Somalie est disponible sur : <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/12/29-idp-somalia-displacement-drumtra>.

Syrie, Pakistan, Kenya et Haïti – en effectuant des recherches documentaires et en s’entretenant par téléphone avec des interlocuteurs clés.

Bien qu’il soit possible de consulter en ligne le rapport dans son intégralité<sup>4</sup>, au vu de sa taille de plus de 200 pages, cette brève synthèse se fixe pour objectif de mettre en lumière certaines des constatations et des recommandations principales qui en sont issues en se concentrant sur les recommandations adressées tout particulièrement aux organisations et aux agences internationales. Les recommandations qui concernent les gouvernements et d’autres acteurs font partie, pour la plupart, des études de cas des différents pays.

Au moment où ce rapport est en cours d’achèvement, le système humanitaire est débordé dans sa réponse face à plusieurs crises humanitaires à grande-échelle, Ebola notamment et d’autres situations d’urgence qui font la une des médias comme en Syrie, au Soudan du Sud, en République centrafricaine et en Irak, et d’autres encore qui ne sont plus en première page mais où les acteurs humanitaires continuent de rencontrer d’énormes difficultés, Darfour, Yémen, Sahel, Gaza et Afghanistan, entre autres. Le système humanitaire, selon les mots utilisés pour le caractériser par l’un de nos répondants est « au bord de la saturation ». Dans une période où le monde se débat face à l’énormité des besoins humains, il est important de souligner qu’améliorer la coordination humanitaire peut changer la situation des personnes déplacées tout en reconnaissant et en admettant les limites de l’action humanitaire.

Comme le démontre cette étude, et alors même que des progrès ont été accomplis, au moins dans certains domaines, pour améliorer l’efficacité de la réponse humanitaire à l’égard des déplacés internes, d’énormes lacunes subsistent tant en ce qui concerne la protection des personnes déplacées que la prévention des déplacements ou la recherche de solutions durables post-déplacement. Le nombre de personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays par les conflits a augmenté au cours des dix dernières années et il a atteint maintenant un niveau record de plus de 33 millions. Comme le faisait remarquer Jan Egeland, le Secrétaire général du Conseil norvégien pour les réfugiés, « l’augmentation spectaculaire du déplacement forcé en 2013 et le fait que le temps moyen que les personnes vivent en situation de déplacement dans le monde atteint une période stupéfiante de 17 ans, sont des éléments qui suggèrent que quelque chose ne fonctionne vraiment pas dans notre manière de réagir face à cette question et qu’il est temps de nous en occuper<sup>5</sup> ».

## RECOMMANDATIONS:

1. *Maintenir la visibilité des personnes déplacées à l’intérieur de leur pays.*
2. *Garder constamment à l’esprit que les gouvernements sont, ou devraient être, les acteurs clés lorsqu’il s’agit d’éviter un déplacement interne, d’y répondre ou de le résoudre.*
3. *Consolider les progrès de la réforme humanitaire.*
4. *Donner la priorité à la recherche de solutions durables au déplacement et trouver les moyens d’impliquer la participation des acteurs de développement.*
5. *Faire preuve d’audace dans la réflexion sur la question du déplacement prolongé.*
6. *Consacrer davantage de ressources et de créativité à la collecte des données sur les déplacés internes afin d’éclairer les décisions en matière de politique et de programmation.*

---

<sup>5</sup> « Le Rapport annuel montre qu’il y avait à travers le monde un nombre record de 33,3 millions de personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays en 2013 ». HCR, 14 mai 2104, disponible sur: <http://www.unhcr.fr/537361a1c.html>

Les acteurs humanitaires ne sont ni responsables de l'augmentation du nombre des personnes déplacées, ni du fait que la plupart d'entre elles subissent à long-terme une situation d'incertitude parce que l'insécurité limite leurs perspectives de retour ou d'intégration ailleurs dans le pays.

***Cette étude est centrée sur la manière dont les déplacés internes font face à leur situation et plus spécifiquement, à la manière dont le système international répond à leurs besoins, tout en sachant qu'il existe des questions bien plus importantes qu'il incombe aux acteurs politique et à ceux du développement de résoudre : comment prévenir les conflits et comment gérer les transitions post-confliktuelles. Ces défis, en grande partie sans réponse, auront un impact bien plus conséquent sur la vie des personnes déplacées que ne peuvent en avoir les acteurs humanitaires internationaux.***

## ***En bref...***

*Des progrès ont été accomplis – particulièrement en ce qui concerne la centralité de la protection dans la réponse humanitaire qui est maintenant pleinement reconnue.*

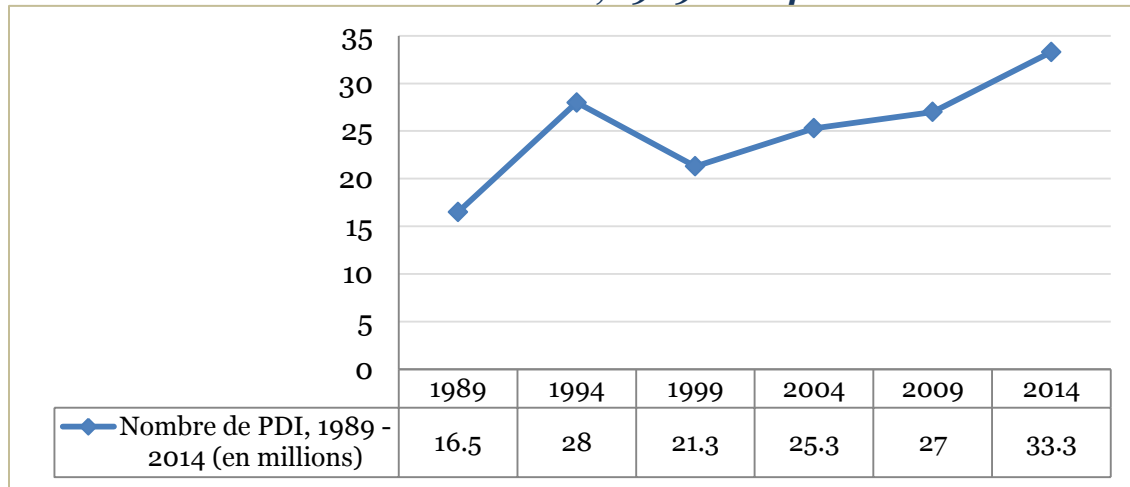
Beaucoup de choses ont changé au cours des dix années qui se sont écoulées depuis l'étude de 2004 – notamment l'émergence de nouveaux conflits ainsi que des changements politiques dans certains des pays qui comptent actuellement un nombre important de déplacés internes - des changements qui ne facilitent pas une évaluation précise des causes d'amélioration ou de détérioration de la situation des déplacés internes. En Colombie, par exemple, on a assisté à des avancées majeures en ce qui concerne la réponse apportée à la situation du déplacement interne, et la plupart d'entre elles peuvent être attribuées aux efforts du gouvernement colombien et au rôle pionnier de la Cour constitutionnelle. Au cours des dix dernières années, la Somalie a connu une intervention militaire étrangère, l'émergence d'Al-Shabbaab, une famine majeure, le déploiement de troupes de maintien de la paix ainsi que les premières étapes de la mise en place d'un nouveau gouvernement fédéral à l'échelle du pays – autant d'événements qui ont influencé le déplacement.

Malgré les difficultés pour évaluer les liens de causalité, il est possible d'affirmer qu'au cours des dix dernières années la communauté internationale a fait des progrès significatifs dans sa manière de répondre aux besoins des déplacés internes. La réforme humanitaire a permis des changements qui ont amélioré l'efficacité de la réaction internationale. Des mécanismes de coordination ont été mis en place là où il n'y en avait pas auparavant. Les

*...il est important d'affirmer  
que dans sa globalité, la  
réponse internationale au  
déplacement interne s'est  
améliorée au cours des dix  
dernières années*

Coordonnateurs humanitaires et les agences internationales sont beaucoup plus sensibles aux besoins spécifiques des personnes déplacées et de manière générale, l'importance de la protection en tant que partie intégrante de la réponse humanitaire est bien mieux comprise, et il est admis qu'un engagement de cet ordre est non seulement nécessaire de la part des agences dont la protection est le mandat mais bien de la part de toutes les organisations humanitaires. Les mécanismes de financement se sont améliorés et l'importance de la sécurisation du financement est reconnue. Comparativement à la situation en vigueur en 2004, la responsabilité spécifique de certaines agences à l'égard des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays est plus clairement établie. Bien que le système soit loin d'être parfait et qu'il comporte toujours des lacunes et des difficultés persistantes, il n'en reste pas moins important d'affirmer que dans sa globalité, la réponse internationale face au déplacement interne s'est améliorée au cours de la décennie écoulée.

### Nombre de PDI, 1989 - 2014<sup>6</sup>



## Recommandations

### 1. Maintenir la visibilité des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

Même si l'importance de la protection est maintenant beaucoup mieux admise et reconnue qu'à l'époque où le rapport *Protect or Neglect* avait été publié, certains signes semblent toutefois indiquer que le déplacement perd progressivement de l'importance dans les priorités internationales ; et certains progrès accomplis en matière de déplacement interne au cours des deux dernières décennies risquent d'être réduits à néant. La tendance à l'intégration des besoins, la perte progressive de visibilité des déplacés internes à l'ordre du jour international, la diminution du nombre



Une femme déplacée interne dans un camp de la province du Nord-Kivu, RDC

d'employés s'occupant explicitement du déplacement interne au sein d'organisations internationales comme le HCR, OCHA et le CICR, et l'affaiblissement de la position du Représentant spécial chargé des droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays sont autant d'indices qui nous alertent. Les demandes d'action pour protéger les déplacés internes sont remplacées par une référence à des « groupes vulnérables », des « civils » ou des « communautés touchées ». Même s'il est évident que d'autres groupes – comme les personnes incapables de se déplacer ou les communautés qui accueillent des déplacés internes – ont également des besoins urgents, en amalgamant les déplacés internes à d'autres tranches plus importantes de populations touchées par le conflit on risque de les frapper d'invisibilité et de rendre encore plus improbable la prise de mesures destinées à résoudre les vulnérabilités spécifiquement associées au déplacement comme les besoins d'abris, de protection, de documents d'identité, d'accès aux services ainsi qu'à la recherche de solutions. Même si les

<sup>6</sup> Chiffres compilés par l'Observatoire international des situations de déplacement interne (IDMC), 2014.

*Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur pays* restent un cadre normatif déterminant, davantage d'efforts sont nécessaires en vue de renforcer les instruments régionaux et de soutenir l'élaboration de législations et de politiques nationales.

- 1.1 Les hauts responsables des organisations internationales humanitaires et de développement devraient s'exprimer plus vigoureusement sur les questions relatives au déplacement interne, tant à l'échelle mondiale que dans le cas de certaines situations nationales particulières, notamment lorsqu'il y a des restrictions d'accès aux personnes déplacées et un manque d'information sur leur situation.
- 1.2 OCHA et en particulier le Coordonnateur des secours d'urgence devraient prendre plus systématiquement position sur la question du déplacement interne, notamment en soulignant les besoins particuliers des déplacés internes dans le cadre de déclarations et de rapports sur la protection des civils et devraient encourager un recueil et une diffusion plus systématiques d'information sur la situation des personnes déplacées dans les zones difficiles d'accès, comme en Syrie.
- 1.3 Les Coordonnateurs humanitaires et Coordonnateurs résidents devraient être chargés d'établir régulièrement des rapports sur la situation des déplacés internes dans leur pays, en se focalisant plus particulièrement sur les préoccupations de protection et sur les progrès accomplis vers la recherche de solutions.
- 1.4 Il est désormais nécessaire que des discussions soient engagées entre le Secrétariat de l'ONU et les États concernant l'établissement d'un Représentant spécial du Secrétaire général (SRSG) chargé des droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays disposant du personnel et des ressources adéquates pour lui permettre d'assurer un rôle de catalyseur dans la défense des droits des personnes déplacées. La mise en place d'une fonction de ce type devrait compléter des efforts accrus de la part de l'ensemble des agences internationales visant à développer des programmes et des politiques à l'intention des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.
- 1.5 La communauté internationale devrait continuer de soutenir l'élaboration de cadres normatifs, et notamment appuyer l'application de la Convention de l'Union africaine sur le déplacement interne ainsi que le développement d'autres instruments régionaux ailleurs dans le monde, et aider les gouvernements nationaux à élaborer une législation et des politiques relatives au déplacement interne.

## **2. Ne jamais perdre de vue que les gouvernements sont – ou devraient être – les acteurs clés en matière de prévention, d'intervention et de résolution du déplacement interne.**

Les autorités nationales sont responsables de la protection et de l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leurs frontières. Le *Cadre normatif précisant les responsabilités des États*<sup>7</sup> définit douze actions essentielles que les gouvernements doivent entreprendre pour

---

<sup>7</sup> Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *A Framework for National Responsibility*, 2005.  
<http://www.brookings.edu/research/reports/2005/04/national-responsibility-framework>.

s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard des déplacés internes. Certains gouvernements ont sans aucun doute pris des mesures importantes pour résoudre la question du déplacement interne dans leur pays alors que d'autres tentent d'ignorer qu'un grand nombre de leurs citoyens ont fui leurs lieux d'origine et que d'autres encore continuent activement de commettre des actes qui déplacent les populations. S'il est vrai que ce sont les autorités nationales qui doivent tenir les rênes de toute intervention en réponse au déplacement interne de population, les agences internationales doivent être plus résolues quant à leur rôle vis-à-vis des gouvernements. En effet, une tension peut s'instaurer entre les efforts réalisés pour soutenir les autorités nationales et renforcer leurs capacités, et la nécessité de conserver une perspective indépendante et critique. L'Initiative « Les droits humains avant tout » souligne à quel point il est crucial de répondre le plus rapidement possible aux violations des droits de l'homme – notamment lorsque ce sont les droits de personnes déplacées qui ont été violés – et ce, même si en le faisant les acteurs internationaux entrent en conflit avec les gouvernements.

---

*Il n'existe pas d'approche universelle en ce qui concerne la collaboration entre gouvernements et communauté internationale en matière de travail humanitaire, si ce n'est d'affirmer que c'est aux autorités nationales qu'appartient au premier chef la responsabilité du déplacement.*

---

2.1 Il n'existe pas d'approche universelle applicable à la collaboration entre gouvernements et communauté internationale en matière de travail humanitaire, si ce n'est d'affirmer que c'est aux autorités nationales qu'appartient au premier chef la responsabilité du déplacement interne. Dans certains cas de faiblesse gouvernementale, comme en Somalie ou en RDC, la communauté humanitaire internationale se substitue dans une large mesure au gouvernement lorsqu'il s'agit de fournir des services essentiels. Alors que l'ONU demande toujours le consentement du gouvernement, il existe également des circonstances dans lesquelles d'autres acteurs internationaux ont contourné des gouvernements afin de répondre aux besoins des déplacés internes, ce qui est le cas actuellement de certaines opérations transfrontalières en Syrie, ou ce qui l'a été par le passé en Erythrée, au Cambodge ou en Birmanie. Des États aussi solides que la Colombie, le Pakistan ou le Kenya n'ont parfois pas la volonté ou la capacité de réagir au déplacement et nécessitent le soutien ainsi que les perspectives critiques que peuvent leur apporter les acteurs internationaux. Dans certains cas, comme dans celui du Pakistan, ce sont les clusters qui ont permis un plaidoyer plus efficace à destination des gouvernements alors que dans d'autres, comme en Syrie, le plaidoyer relatif aux questions de protection ne semble pas être une priorité du cluster. Le Groupe mondial de la protection a élaboré un modèle utile qui permettrait de développer une approche stratégique de l'intervention humanitaire et pourrait servir de base à la poursuite d'une

réflexion sur les rôles des agences vis-à-vis des gouvernements<sup>8</sup>. Au moment d'élaborer des plans de travail individuels à l'intention de chacune des agences humanitaires et d'activer des clusters, la question du renforcement de la capacité nationale devrait occuper une place centrale dans les pays où les gouvernements sont disposés à exercer leurs responsabilités à l'égard des déplacés internes. Des stratégies sont tout particulièrement nécessaires en vue de développer des relations plus constructives entre les agences internationales et les autorités sous-nationales afin d'envisager avec honnêteté le maintien souvent délicat d'une perspective indépendante et critique, et d'instaurer une collaboration avec la société civile.

2.2 Les mécanismes de coordination en vigueur (comme par exemple, les clusters et les équipes pays) devraient s'attaquer à certaines des questions brûlantes qui entourent les questions de protection des personnes déplacées, comme les relations entre déplacés internes, groupes vulnérables et communautés touchées par le conflit. Ils devraient également tenter d'aborder les difficultés qui émergent dans certains contextes spécifiques, comme par exemple, en Somalie le rôle des « gardiens » qui contrôlent les distributions de secours, ou en Colombie, la réponse face au déplacement causé par le crime organisé.

2.3 Le Groupe mondial de la protection devrait évaluer l'avancement des réflexions stratégiques et apporter les changements nécessaires pour s'assurer que les clusters s'ajustent en permanence aux difficultés nouvelles qu'ils rencontrent. Il peut être utile, par exemple, de pouvoir compter sur une équipe de consultants externes pour travailler à l'élaboration de ces plans, ou de tenir les chefs de file sectoriels individuellement responsables de la réalisation de cette révision, ou encore de diffuser ces plans stratégiques auprès des clusters protection à des fins d'examen critique mutuel.



*Ces femmes qui marchent chargées d'autant de leurs biens qu'elles peuvent en porter arrivent en flot ininterrompu au camp établi de déplacés internes situé près de Jowhar à côté d'une base de la Mission de l'Union africaine pour la Somalie (Photo ONU, Tobin Jones, 12 novembre 2013).*

<sup>8</sup>Groupe mondial de la protection, *Framework for the establishment of a Protection Cluster strategy*  
[http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools\\_and\\_guidance/PC\\_Strategy\\_Templat\\_2012\\_EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools_and_guidance/PC_Strategy_Templat_2012_EN.pdf).



### 3. Consolider les progrès de la réforme humanitaire

Globalement, les processus de la réforme humanitaire ont renforcé la capacité du système humanitaire international à réagir aux besoins des populations déplacées à l'intérieur de leur pays. Les principaux éléments de la réforme humanitaire – approche de responsabilité sectorielle (ou approche cluster), renforcement du rôle des coordonnateurs humanitaires, et mise en place de formes plus flexibles de financement (p. ex. CERF) – sont judicieuses et il est nécessaire de les entériner. L'IASC, Comité permanent interorganisations, ne devrait laisser planer aucun doute sur son engagement envers ces éléments absolument essentiels de l'assistance et de la protection humanitaires, et réitérer sa résolution à en poursuivre le renforcement et l'amélioration.

Parallèlement, des mesures devraient être prises pour résoudre certaines des défaillances identifiées au cours de cette étude. À l'échelon national, les clusters doivent être prêts à intervenir rapidement et avec efficacité en réponse à toute nouvelle situation d'urgence, ce qui inclut de disposer de systèmes d'alerte précoce et de plans d'urgence afin de pouvoir réagir face aux crises à mesure qu'elles se développent. Étant donné la nature prolongée du déplacement, certains clusters se sont habitués au niveau national à maintenir les opérations en cours et n'ont pas réagi avec agilité aux nouvelles situations d'urgence qui ont émergé dans le pays – qu'il s'agisse des besoins d'assistance humanitaire en RDC, de la réponse face à la famine en Somalie ou du phénomène de déplacement causé par la violence criminelle en Colombie. L'étude sur la Somalie – et cela s'applique sans aucun doute à d'autres pays également – a découvert, par exemple, que les « agences humanitaires avaient pris pour dangereuse habitude de se concentrer sur les besoins d'assistance à long terme tout en ignorant des besoins d'urgence plus graves nécessitant une intervention rapide et prioritaire ».

Comme signalé plus-haut, le Groupe mondial de la protection a élaboré un cadre de travail tout à fait utile permettant une réflexion collective sur les grandes questions stratégiques auxquelles sont confrontés les clusters qui travaillent dans certains pays particuliers – évaluer les risques, identifier les responsabilités, évaluer les capacités et développer des réponses. C'est un outil qui fonctionne peut-être bien dans certains pays mais dont l'utilisation pourrait être rationalisée pour plus d'efficacité. En vérité, cette approche stratégique est probablement la tâche la plus cruciale dont les clusters protection ont la responsabilité. Plutôt que de se limiter à une case à cocher, cet aspect devrait faire l'objet d'une priorité et devenir un processus dynamique et tourné vers l'avenir destiné à orienter les clusters et leurs membres à travers leurs activités futures. Dans les cas où les équipes humanitaires de pays ont développé des plans stratégiques d'intervention humanitaire au niveau national, la réflexion des clusters protection devrait contribuer à éclairer leurs documents de stratégie plus globaux.

Même s'il est vrai que des ressources considérables ont été consacrées à la formation dans le contexte des clusters protection, il est moins évident de se prononcer sur la formation effectuée à titre individuel par les agences et par les clusters chargés du déplacement interne. Dans certains cas, comme dans celui d'OCHA, il n'existe aucun matériel de formation sur le déplacement interne, et bien que le HCR ait élaboré des modules de formation dans ce domaine, le nombre d'employés ayant suivi l'intégralité de cette formation reste difficile à établir – y compris parmi ceux qui sont déployés dans des situations où le déplacement est généralisé. Même si une composante relative au déplacement interne a été ajoutée à la formation destinée aux Coordonnateurs humanitaires, certains des entretiens téléphoniques menés dans le cadre de cette étude ont provoqué une remise en question de l'efficacité de cette approche.

De même, bien que l'étude ait révélé une prise de conscience plus importante des besoins de protection dans les situations de déplacement interne, des défaillances graves, en Syrie par exemple, ont été signalées en ce qui concerne le déploiement opportun d'employés chargés de la protection. Même si le travail entrepris par les employés de ProCap a été apprécié, des préoccupations ont été exprimées parce que ces efforts ont donné aux agences de l'ONU l'occasion de « se décharger » de leur propre responsabilité en leur donnant la possibilité de ne pas avoir à former et préparer leurs propres employés permanents au travail dans les situations de déplacement interne.

---

*Résoudre les causes du déplacement et garantir la sécurité nécessaire à l'accès humanitaire ne sont pas des responsabilités qui incombent aux acteurs humanitaires, mais ils peuvent soutenir la résilience des déplacés internes ainsi que les stratégies de protection qu'elles mettent elles-mêmes en place.*

---

Alors que la réforme humanitaire a contribué à améliorer la réponse humanitaire à court-terme, elle n'a eu que peu d'effet pour protéger les populations contre de nouveaux déplacements ou pour trouver des solutions à la situation de ceux déjà déplacés. Les questions d'accès et de sécurité du personnel constituent toujours une limitation majeure à la protection et à l'assistance des déplacés internes. Trouver une solution aux causes du déplacement et garantir la sécurité nécessaire pour permettre l'accès humanitaire ne sont pas des responsabilités qui incombent aux acteurs humanitaires, mais ils peuvent soutenir la résilience des personnes déplacées ainsi que les stratégies de protection qu'elles ont-elles-mêmes mises en place. Trop peu d'efforts internationaux y sont consacrés<sup>9</sup>, et pourtant un engagement plus direct auprès des communautés de personnes déplacées serait en droite ligne avec les objectifs clés du Programme de transformation (Transformative Agenda).

3.1 En 2015, 10 ans après l'adoption initiale de ces réformes, le Comité permanent interorganisations (IASC) devrait réaffirmer son engagement envers les trois composantes essentielles de la réforme humanitaire. L'IASC devrait tout particulièrement réaffirmer et insister sur le fait que le rôle principal des clusters consiste à garantir l'opportunité, la prévisibilité et la responsabilité des interventions dans les cas d'*urgences nouvelles*.

3.2 Les clusters protection devraient veiller à ce que le personnel adéquat soit mis à disposition, particulièrement des coordinateurs de cluster attirés et à plein-temps, et à ce que les membres des clusters soient correctement formés, notamment en matière de déplacement interne. En outre, les agences internationales devraient s'assurer que leurs personnels travaillant dans des situations de déplacement interne sont formés, qu'ils sont conscients des vulnérabilités particulières des déplacés internes et qu'ils connaissent les principes de base des cadres normatifs relatifs au déplacement interne.

---

<sup>9</sup> Voir par exemple, l'initiative Local to Global Protection : <http://www.local2global.info/>.

3.3 Les acteurs humanitaires, plus particulièrement par l'intermédiaire des clusters protection, devraient s'efforcer de mieux comprendre comment les déplacés internes assurent eux-mêmes leur propre protection lorsque les États ne sont pas en mesure de le faire, notamment lorsque les acteurs internationaux sont absents ; ils devraient leur apporter davantage d'appui pour les aider à renforcer leurs propres stratégies d'autonomie, de résilience et d'adaptation. Une telle approche pourrait faire partie de la réflexion stratégique référencée plus-haut dans le cadre des recommandations relatives au cluster protection.

3.4 Pratiquement tous les acteurs doivent accorder davantage d'attention aux déplacés internes dispersés auprès de familles d'accueil. Même s'il convient de saluer une plus grande sensibilisation à la situation des personnes déplacées qui vivent en dehors des camps, les connaissances sur les pratiques optimales pour répondre à leurs besoins spécifiques et à ceux des familles ou communautés qui les accueillent n'en restent pas moins encore trop limitées.

#### **4. Accorder la priorité à la recherche de solutions au déplacement et au défi que représente l'implication des acteurs du développement**

Alors même que l'évolution remarquable de la protection a constitué l'avancée la plus importante en matière de politique humanitaire au cours des dix dernières années, les questions qui se posent pour la décennie à venir touchent à la nature prolongée du déplacement et à la nécessité de trouver des moyens effectifs pour recruter la participation des acteurs de développement. Il faudra en outre intensifier la recherche de solutions durables et

*L'écart dysfonctionnel entre les programmes d'assistance et ceux de développement acquis, au cours des années, un étrange degré d'acceptation...*

travailler plus résolument sur la question des « transitions ». Plus spécifiquement, le défi le plus important en matière de protection des déplacés internes dans les prochaines années consistera à combler le très regrettable fossé qui sépare encore l'assistance d'urgence du développement. Malgré plusieurs décennies d'appels répétés pour recruter une participation plus conséquente des acteurs de développement, le fossé entre assistance d'urgence et développement reste à l'évidence un problème criant qu'il n'est simplement plus possible d'accepter à la lumière du préjudice à long-terme qu'il impose aux populations bénéficiaires, d'autant plus qu'il est entièrement la création d'un système international qui contribue et encourage une séparation entre acteurs de développement et organisations humanitaires. De nombreux efforts ont été entrepris pour combler ce fossé au cours des années. Pour n'en citer qu'un exemple récent, le Rapporteur spécial chargé des droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en a fait l'une de ces deux priorités principales en décembre 2012, et cependant aucun signe visible ne vient démontrer que les acteurs humanitaires et ceux du développement collaborent maintenant de manière plus efficace dans les situations de déplacement prolongé. Au contraire, ce fossé dysfonctionnel entre les programmes d'assistance d'urgence et de développement semble avoir acquis au cours des années un étrange degré d'acceptation, comme s'il s'agissait d'une pratique frustrante, prévisible, constante et vaguement malencontreuse mais considérée en quelque sorte comme normale.

La réforme humanitaire n'a pas beaucoup d'effets dans la recherche de solutions au déplacement interne. Bien que la nature prolongée du déplacement fasse l'objet de consternation et de regrets,

la réflexion créative pour envisager des moyens qui permettraient aux acteurs de l'humanitaire et du développement de travailler ensemble pour trouver des solutions semble faire entièrement défaut. De nombreux efforts ont vu le jour au cours des cinq dernières années – Initiative pour des solutions transitoires, Cadre pour des solutions du Secrétaire général, Alliance pour des solutions, Cluster sur le relèvement précoce – sans oublier de mentionner les efforts qui remontent à ICARA II au milieu des années 1980. Non seulement aucune de ces initiatives n'a entraîné d'améliorations substantielles mais très peu de responsabilités ont été engagées lorsqu'elles ont échoué.

Le cluster relèvement précoce est sans conteste l'échec singulier de loin le plus important du système de responsabilité sectorielle. Il est urgent d'en clarifier le statut, tant à l'échelon mondial qu'à un niveau du terrain. Dans aucun des trois pays étudiés, Somalie, Colombie ou RDC, le cluster relèvement précoce n'a été actif malgré des circonstances où à l'évidence des programmes de relèvement précoce auraient pu trouver leur place. L'IASC devrait décider, soit de prendre un engagement renouvelé de faire fonctionner le cluster relèvement précoce comme il le devrait, soit de le remplacer par l'établissement d'un nouveau système. Le PNUD devrait être appelé à rendre compte des défaillances généralisées du cluster relèvement précoce, et l'IASC devrait entreprendre les changements nécessaires afin de garantir que cette tâche essentielle est menée à bien. En dernier ressort, c'est à l'IASC qu'il incombe de veiller à ce que les chefs de file des clusters s'acquittent de leurs responsabilités. Et jusqu'à ce que cela se produise, la fermeture de programmes nutritionnels et de centres de santé absolument essentiels, la dégradation progressive d'installations d'eau d'urgence après le retrait des acteurs humanitaires et l'effondrement des programmes d'abris et de logement une fois l'urgence passée, sont autant de conséquences qu'il n'est pas possible d'imputer aux combattants ou aux catastrophes naturelles mais bien aux responsables humanitaires et du développement, et aux donateurs qui financent ce système.

Même si cette étude ne s'est pas centrée sur le rôle des donateurs, Banque mondiale, banques régionales de développement et autres acteurs du développement comme l'ONU-Habitat, l'ONU-Femmes et le Fonds des Nations Unies pour la population, il conviendrait également de faire pression sur l'ensemble de ces acteurs pour qu'ils participent plus efficacement à la résolution du déplacement. En réalité, de nombreux problèmes qui limitent les solutions durables à l'intention des déplacés internes sont des questions de développement – comme le rétablissement de moyens d'existence et de l'état de droit – plutôt que des problèmes humanitaires. L'expertise requise pour réagir face à une crise de déplacement n'est pas la même que pour rétablir des moyens d'existence, traiter des revendications foncières ou élaborer un plan d'urbanisme. Demander aux agences humanitaires de consacrer des ressources limitées pour renforcer leur expertise dans des domaines dans lesquels les acteurs de développement possèdent déjà des années d'expérience et de bonnes pratiques n'a tout simplement pas de sens. Les plans nationaux de développement doivent traiter du déplacement interne et allouer des fonds à la recherche et à l'adoption de solutions durables dans ce domaine.

Bien que l'IASC ait adopté le *Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*<sup>10</sup> qui propose un instrument complet visant à déterminer des solutions, ce document n'est pas encore apte à être utilisé comme instrument

---

<sup>10</sup> <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2010/4/durable-solutions/durablesolutionsfrench-final.pdf>.

pratique par la plupart des gouvernements. Des travaux supplémentaires sont nécessaires en vue d'orienter les gouvernements comme les acteurs internationaux sur la manière la plus adéquate d'adapter ce Cadre conceptuel à des contextes nationaux spécifiques.

En l'absence d'un engagement de la part des acteurs de développement, les humanitaires se trouvent souvent confrontés à la nécessité de soutenir les déplacés internes pendant des années alors que leur capacité à planifier une utilisation efficace des ressources pendant plus d'un cycle de financement d'une année est tout à fait réduite. Le cycle de financement à court-terme imposé par les gouvernements est en effet l'un des obstacles qui entrave la planification et l'action à long-terme dans les situations de déplacement prolongé. Consentir un financement sur une base annuelle encourage une programmation à court-terme (habituellement des opérations de type « soins et entretien ») plutôt qu'une action à long-terme nécessaire en vue d'appuyer des solutions au déplacement. Certains donateurs ont commencé à modifier ce calendrier et c'est une décision qui devrait être encouragée.

4.1 L'IASC devrait évaluer le cluster relèvement précoce, exiger de l'UNDP qu'il rende des comptes sur sa performance et, se demander si ce cluster peut être renforcé, et dans la négative, procéder au plus vite à l'établissement d'une autre modalité en vue d'assurer la transition entre l'intervention humanitaire et l'action de développement.

4.2 Le Secrétaire général des Nations Unies devrait également demander au cluster relèvement précoce de rendre des comptes sur les progrès accomplis dans l'application de sa Décision sur les solutions durables<sup>11</sup> qui recommandait aux Coordonnateurs résidents et coordonnateurs humanitaires, avec le concours du cluster de relèvement précoce et du HCR, de développer des stratégies visant à mettre en place des solutions durables à l'intention des personnes déplacées.

4.3 Les acteurs du développement, comme la Banque mondiale et le Groupe des Nations Unies pour le développement, devraient développer des politiques concrètes en vue de soutenir des solutions au déplacement interne et envisager des moyens pour étendre des projets pilotes, comme par exemple ceux inclus dans Solutions Alliance ou ceux entrepris par la Banque mondiale.

4.4 Le cluster protection devrait organiser des réunions regroupant des fonctionnaires gouvernementaux, des acteurs de développement et (là où ils existent) les clusters de relèvement précoce pour examiner le *Cadre conceptuel sur les solutions durables*, l'adapter au contexte spécifique et le rendre opérationnel afin qu'il puisse être utilisé efficacement dans la recherche de solutions. Cet aspect devrait faire partie intégrante de la planification stratégique.

4.5 Les organismes donateurs devraient être encouragés à prendre des décisions de financement des programmes humanitaires sur la base de cycles de trois ans en attendant que les acteurs de développement ne s'engagent dans les situations de déplacement à long-terme, sauf bien entendu si ces derniers sont déjà actifs.

---

<sup>11</sup> <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1265299949041/6766328-1265299960363/SG-Decision-Memo-Durable-Solutions.pdf>.

## 5. Se montrer audacieux dans la réflexion sur le déplacement interne.

C'est aux autorités nationales qu'il incombe au premier chef de mettre en place des conditions aptes à soutenir les conditions et les moyens qui permettent aux déplacés internes de trouver des solutions durables à leur déplacement. Toutefois la nature prolongée reste la caractéristique dominante du déplacement interne en 2014. Il semble tout simplement qu'aucune solution ne puisse être trouvée et que les gouvernements nationaux ne soient pas suffisamment résolus ou qu'ils n'aient pas les capacités nécessaires pour prendre les commandes et trouver des solutions.

---

*...il est temps de réfléchir de manière plus radicale.*

---

Cette étude a montré qu'il y avait un degré de complaisance, d'inertie et de lassitude dans la réponse internationale apportée aux situations de déplacement interne de longue date. Au vu de l'impact que peuvent avoir les crises prolongées sur la capacité de réaction du système humanitaire face aux urgences nouvelles et de l'incapacité qu'ont démontré les acteurs humanitaires et de développement à collaborer efficacement pour trouver des solutions au déplacement prolongé au cours des 25 dernières années, il est maintenant grand temps de réfléchir de manière plus radicale. Une résolution des Nations Unies est peut-être nécessaire afin de fixer des délais à l'intervention des acteurs humanitaires, une période après laquelle les agences de développement devraient prendre le relais (et en assumer la responsabilité). Alternativement, il est peut-être temps également d'établir une nouvelle agence de l'ONU chargée des « transitions », éventuellement une organisation hybride regroupant des employés humanitaires ainsi que des spécialistes du développement et des agences de renforcement de la paix, dont le mandat serait de soutenir les transitions et de rechercher des solutions. Alternativement encore, il est peut-être temps pour les Nations Unies d'organiser un effort mondial – comme l'Année mondiale du réfugié en 1960, afin de mettre un terme au déplacement prolongé de millions de déplacés internes et de réfugiés qui ont été déracinés pendant plus de dix ans. Des initiatives régionales comme la CIFRECA (Conférence internationale sur les réfugiés centroaméricains) ou le Plan d'action globale devraient être organisées pour permettre à différents partenaires (gouvernements nationaux, acteurs internationaux, société civile) de se mobiliser pour jouer leur rôle et apporter leur contribution dans cette recherche de solutions durables à l'intention de tous ceux qui subissent les effets d'un déplacement prolongé. Toutes ces idées nécessitent certes un investissement massif en temps, énergie et financement – toutefois continuer de consacrer la plus grande partie des ressources humanitaires mondiales, années après années, à apporter de l'assistance à ceux qui subissent une situation de déplacement prolongé s'accompagne également de coûts très élevés.

En l'absence de solutions et au vu de la nature prolongée des conflits récents, « rester présent et maintenir l'aide » a résumé la politique tout à fait admirable qui a guidé l'action humanitaire dans les situations de conflits en cours actuellement. Cette politique du « rester présent et maintenir l'aide » met en relief l'importance capitale de trouver les moyens de poursuivre les programmes humanitaires afin d'éviter de les fermer et d'évacuer les employés lorsque les risques de sécurité sont considérés trop graves. Même s'il s'agit d'une politique respectable qui a été appliquée dans plusieurs pays difficiles comme la RDC ou la Somalie, c'est néanmoins une

pratique qui s'accompagne d'un coût opérationnel élevé, particulièrement lorsqu'elle s'étend sur de nombreuses années. La décision de « rester présent et continuer l'aide » a parfois compromis les normes régissant la fourniture de l'assistance, ce qui a pu entraîner des situations où la gestion et le suivi des programmes étaient médiocres, ce qui à son tour a entraîné des comptes-rendus de programme délibérément faussés ou inexacts. Discuter de ces compromis opérationnels est certes une question sensible mais nécessaire, particulièrement à la lumière de l'examen des opérations de l'ONU au Sri Lanka, et il est essentiel de veiller à ce que des comptes soient rendus par rapport aux décisions qui ont été prises ou aux compromis acceptés afin de poursuivre à tout prix certaines opérations. On observe une tension fondamentale entre d'un côté « l'impératif humanitaire » et de l'autre « les normes humanitaires », un aspect que l'étude de cas sur la Somalie a tout particulièrement mis en relief mais qui très probablement s'applique également de manière plus générale. Étant donné les difficultés de mener des opérations dans des situations de conflit ouvert, un équilibre entre impératif et normes est probablement la seule manière de poursuivre l'action. L'existence de circonstances ou de mécanismes permettant aux acteurs humanitaires de prendre du recul et de s'interroger si certains programmes particuliers devraient être poursuivis est toutefois impérative.



*Une mère et son enfant provenant de Mosul se trouvent dans un site pour déplacés à Koysinjaq en Iraq (OIM, Taryn Fivek, septembre 15, 2014).*

5.1 Nous encourageons le Groupe mondial protection, l'IASC, le HCR et OCHA (plus particulièrement dans le cadre de la préparation du Sommet mondial sur l'aide humanitaire) en collaboration avec le Rapporteur spécial sur les droits humains des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à créer des forums et à consacrer davantage d'énergie à une réflexion plus audacieuse sur ce qui est nécessaire pour s'attaquer à la question du déplacement prolongé. Le Secrétaire général, quant à lui, devrait donner l'impulsion en dirigeant la mise en œuvre de sa Décision de 2011 sur les solutions durables visant à mettre un terme au déplacement.

5.2 Dans les pays où l'insécurité dominante signifie qu'il n'est pas possible de suivre adéquatement les opérations humanitaires, des discussions régulières devraient avoir lieu entre le cluster protection, le coordonnateur humanitaire et les hauts responsables des sièges des agences humanitaires (HCR et OCHA peut-être) en vue d'évaluer le bien-fondé d'une poursuite de l'action humanitaire dans de telles conditions.

5.3 Le système humanitaire international, y compris les gouvernements donateurs, devrait entreprendre un examen spécial sur la manière dont l'approche de responsabilité sectorielle peut fonctionner – ou devrait fonctionner – dans les situations qui posent des risques de sécurité particulièrement élevés et où l'accès humanitaire est restreint, comme c'est le cas en ce moment en Somalie, en Irak, en Syrie et au Yémen. Le Groupe mondial de la protection devrait envisager la mise en place d'un mécanisme visant à garantir un engagement de responsabilité en cas de décision humanitaire de poursuivre des opérations dans des circonstances dangereuses ou l'application des normes devra être compromise.

## 6. Consacrer davantage de ressources et de créativité au recueil de données relatives aux déplacés internes afin d'éclairer les décisions stratégiques et la programmation

Recenser les déplacés internes et évaluer leurs besoins et capacités est une tâche intrinsèquement difficile, particulièrement en milieu urbain où ne serait-ce qu'identifier les personnes déplacées s'avère compliqué. Néanmoins le manque de données exactes – sur leurs nombres, leurs caractéristiques démographiques, leurs besoins et leurs intentions – limite la capacité des gouvernements et des intervenants internationaux à élaborer des programmes adaptés. Cela limite également la compréhension que nous pouvons avoir sur les tendances et les dynamiques du déplacement. La présente étude a découvert, par exemple, que nous sommes dans l'impossibilité de mener une évaluation en comparant des indicateurs objectifs – concernant par exemple la pauvreté, la protection, la santé ou les moyens d'existence, pour déterminer si la situation des déplacés internes est plus ou moins favorable qu'elle ne l'était il y a dix ans. Cette impossibilité se doit à l'absence de données de base – et de données désagrégées par genre et par âge. En effet il n'existe pas de système cohérent concernant la définition des différences conceptuelles qui régissent le recueil de données (par exemple, les enfants des déplacés internes sont-ils comptés comme des déplacés ? De quelle manière sont comptabilisés des déplacements secondaires ou multiples ?). Il est très difficile de suivre le déplacement au cours des années, et on relève des lacunes dans les types de données recueillies par les gouvernements nationaux et par toute une série d'organisations internationales qui mènent des évaluations à différentes périodes et dans des buts différents. Il arrive bien trop souvent que ces informations ne soient pas rendues publiques ce qui entraîne un déficit de données opportunes et une multiplication des efforts pour en recueillir. Alors que de nouvelles technologies intéressantes promettent un recueil plus précis des données, d'autres travaux complémentaires sont tout aussi essentiels (même si peut-être moins motivants) pour déterminer comment ces données devront être diffusées et utilisées, notamment par les gouvernements des pays touchés.



*Des représentants de l'Organisation internationale pour les migrations enregistrent des déplacés internes à Banqui en RCA.*

6.1 Les gouvernements nationaux et les agences internationales devraient réviser les méthodes utilisées actuellement pour recueillir des données sur les déplacés internes et envisager des moyens pour les améliorer. De telles améliorations pourraient inclure les suivantes :

- Collaborer avec les gouvernements afin de recueillir des données sur la situation des personnes déplacées à travers les mécanismes normalisés qu'ils utilisent dans le cadre des recensements et des enquêtes sur la population ;
- Collaborer avec les instituts de recherche et les agences spécialisées afin de développer des instruments et recueillir des données sur la prévision des déplacements.



- Collaborer avec le secteur privé afin de tirer parti des technologies disponibles, comme l'imagerie satellitaire, la téléphonie mobile, etc., dans le but de recueillir des données et de comprendre les tendances et les dynamiques du déplacement.

6.2 Lorsqu'elles conçoivent des méthodologies et des technologies de recueil des données, les agences spécialisées comme l'Observatoire international des déplacements internes (IDMC) et le Joint Internal Displacement Profiling Service (JIPS) devraient travailler avec l'utilisateur final de ces données – les autorités nationales et locales ainsi que les acteurs humanitaires et ceux du développement afin de s'assurer que les éléments recueillis sont bien ceux nécessaires pour assurer la protection des personnes déplacées et rechercher des solutions à la situation qu'elles vivent ;

### ***À titre d'avant-goût : Somalie, RDC et Colombie***

Alors même que chaque étude nationale présente un panorama complet du conflit dans le pays respectif ainsi qu'une évaluation des défaillances et des réalisations des acteurs internationaux, les résumés présentés à la suite se concentrent sur les recommandations que ces études approfondies ont suscitées. Ces brefs résumés ont pour objectif d'éveiller l'intérêt des lecteurs qui, nous l'espérons, s'intéresseront à l'analyse beaucoup plus substantielle qui est présentée dans la version intégrale de chacune des études nationales.

## **SOMALIE**

La Somalie est le théâtre de l'une des opérations continues les plus longues d'assistance humanitaire au monde qui remonte à la fin des années 1980. De nombreuses caractéristiques distinctives de l'intervention humanitaire internationale en Somalie – conditions extrêmement dangereuses, choix délibéré de cibler les travailleurs humanitaires, menaces terroristes, déplacements prolongés de population associés à des bouleversements démographiques nouveaux, fragmentation de l'autorité gouvernementale, échec ou difficultés des opérations de maintien de la paix, programmation à distance – en 2014 sont malheureusement devenues courantes dans les autres opérations humanitaires ailleurs dans le monde. Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de la Somalie a triplé au cours des dix dernières années et il est maintenant estimé à 1,1 millions de personnes.

La situation humanitaire en Somalie en 2014 est difficile, dangereuse et extrêmement précaire, les opérations y sont fragiles, elles ne font l'objet que d'un suivi approximatif, elles sont sujettes à manipulation et sont sous-financées. Parmi les principaux défis que rencontrent les acteurs humanitaires en Somalie il faut retenir les suivants :

- Nécessité de travailler avec un gouvernement fragmenté qui a élaboré, sur le papier, de bonnes stratégies, mais qui manque de moyens et de possibilités pour les mettre en œuvre efficacement.
- Nécessité de travailler dans un environnement opérationnel extrêmement dangereux.
- Nécessité de devoir faire face à une ambivalence humanitaire et à un faible niveau d'attentes, ce qui se manifeste au moins de quatre manières :

- Ambivalence concernant l'équilibre adéquat entre sécurité du personnel et qualité du programme.
  - Ambivalence concernant l'efficacité humanitaire face à des obstacles insurmontables.
  - Ambivalence à l'égard du nouveau gouvernement national.
  - Ambivalence concernant l'intégrité des efforts humanitaires.
- Nécessité de travailler dans un contexte où l'assistance humanitaire n'est pas neutre et où le positionnement de l'ONU, entre programmes humanitaires et activités politico-militaires, est inconfortable pour les organisations d'aide tout en restant une condition incontournable du travail humanitaire.

La hiérarchie de l'ONU est bien plus consciente et soucieuse des questions de déplacement en Somalie que cela n'était le cas il y a dix ans, et le fait que les agences onusiennes soient partagées entre Mogadishu et Nairobi reste une source d'exaspération pour beaucoup. Même si le système de responsabilité sectorielle fonctionne en Somalie, il semblerait que les agences humanitaires aient pris la dangereuse habitude de se concentrer sur les besoins chroniques d'assistance qui se prolongent alors qu'elles répondent avec lenteur aux besoins plus urgents qui nécessiteraient une réaction rapide de type prioritaire. Le cluster protection a souffert d'une discontinuité à sa tête, mais il est important de souligner qu'en Somalie l'impact des efforts de protection n'est dans le meilleur des cas que marginal. Parmi les difficultés majeures il faut citer la nécessité de résoudre le problème du détournement de l'aide et celui des « gardiens » qui contrôlent l'assistance ainsi que l'adaptation à la fluctuation des populations de déplacés internes due aux expulsions, aux réinstallations et aux retours. La violence sexiste et la protection des enfants sont d'autres domaines dans lesquels une attention constante est exigée comme l'est également la nécessité d'établir des liens entre l'activité humanitaire et les initiatives de développement à long terme, un projet actuellement piloté par Solutions Alliance. Les responsables des agences humanitaires se montrent optimistes et espèrent que l'initiative New Deal du gouvernement somalien qui poursuit en priorité la stabilisation et des objectifs de développement à long terme, constituera un vecteur de coordination plus efficace entre les agences d'aide et les experts du développement.



*Un jeune somalien se repose sur un sac d'aide alimentaire  
(Photo de l'ONU, Tobin Jones, 12 novembre 2013).*

En ce qui concerne le financement, la Somalie a reçu 65 % des fonds sollicités pour le pays au cours des dernières années à travers le processus d'appel global et/ou le Plan d'intervention stratégique. Même si la Somalie n'est pas tout à fait « l'enfant négligé » du système humanitaire que certains prétendent, il n'en reste pas moins vrai que les difficultés pour obtenir un niveau de financement adéquat se sont considérablement accrues au cours des dernières années.

## **Recommandations spécifiques à la Somalie**

1. Le personnel humanitaire international, plus particulièrement les employés des agences chefs-de file de la responsabilité sectorielle, devraient poursuivre leur retour à Mogadishu aussi rapidement que le permet une analyse positive en matière de sécurité. Les discussions et les décisions devraient être transférées de Nairobi à Mogadishu.
2. Les ONG internationales devraient collaborer plus étroitement avec le Groupe de la gestion des risques de l'ONU chargé d'évaluer les risques de corruption avant que des contrats ne soient signés avec des sociétés et des organisations locales.
3. Les agences humanitaires qui travaillent en étroite collaboration sous l'égide du Coordonnateur humanitaire, devraient accorder une priorité plus importante à la création d'un plan réaliste de réinstallation qui protège les déplacés internes contre les expulsions et l'exploitation tout en répondant aux souhaits légitimes du gouvernement somalien de rationaliser le chaos des installations de déplacés dans la zone urbaine de Mogadishu. Les donateurs devraient être prêts à soutenir un tel effort.
4. Le HCR devrait, en tant que priorité absolue, mettre en place un coordinateur à plein temps entièrement dédié au cluster protection. Ce coordinateur devrait être basé à Mogadishu dès que possible.

## RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (RDC)

En RDC, le conflit persistant qui dure depuis plus de vingt ans a déplacé et forcé un nombre très élevé de personnes à abandonner l'endroit où elles vivaient, souvent de manière répétée. Les vagues de violence sont devenues tellement chroniques au cours des années que le déplacement a fini par toucher pratiquement la totalité de la population vivant dans les provinces de l'Est. Même s'il a connu des fluctuations, le nombre de personnes déplacées s'est maintenu autour des deux millions pendant plus de dix ans, et l'on estime à 2,6 millions les personnes déplacées en 2014 – dont une majorité ne se



*Une femme déplacée interne dans le campement de Bompata en RDC (Photo de l'ONU, Marie Frechon, 11 mars, 2007).*

trouvent pas dans des camps mais dispersées parmi la population locale. Il ne fait aucun doute que la présence permanente des organisations internationales en RDC au cours des dix dernières années a contribué à sauver des vies et à atténuer les souffrances. Malheureusement, les résultats de ces efforts internationaux à long terme ne sont pas parvenus à dépasser des objectifs humanitaires minimaux, et même dans ce cas, l'intervention d'urgence n'a jamais réussi à résoudre les besoins massifs des populations touchées par la guerre. Malgré une présence constante dans le pays pendant des années, les interventions humanitaires ont souvent manqué de cohérence et ont été trop dérisoires pour couvrir l'immensité et la diversité des besoins des groupes vulnérables. Elles ont également manqué de souplesse pour apporter une assistance d'urgence véritablement rapide aux personnes nouvellement déplacées.

Tous les efforts internationaux, militaires ou politiques, pour mettre un terme au conflit, ont également connu leur comptant d'obstacles. Après près de 15 années de déploiement sous les auspices d'un mandat progressivement renforcé, les forces de maintien de la paix de la MONUSCO (auparavant la MONUC) ne sont parvenues que très partiellement à neutraliser les multiples factions armées qui participent au conflit et elles ont rencontré de multiples difficultés pour protéger efficacement les millions de civils qui se sont trouvés pris entre deux feux.

La possibilité d'un regain des hostilités qui entraînerait de nouveaux déplacements n'est pas l'unique préoccupation humanitaire. Le manque de vision et de financement pour mettre en place les activités les mieux adaptées à aider les personnes se trouvant dans une situation de déplacement prolongé est également source de préoccupation. Il n'existe pas de solutions durables pour les déplacés internes qui se trouvent dans les camps et la situation de la majorité de ceux qui vivent dispersés auprès de familles d'accueil n'a jamais été suivie avec exactitude par la communauté internationale. Le gouvernement a longtemps été critiqué pour son manque de capacité technique et de ressources financières ainsi que pour son absence de volonté politique à apporter une vraie réponse aux besoins des personnes qui vivent une situation chronique de déplacement à l'intérieur du pays, toutefois depuis 2009, il travaille à la mise en œuvre d'un *Programme de stabilisation et de reconstruction* dans les zones de conflit. Bien que le gouvernement ait mis en place des mesures destinées à améliorer la stabilité et à assurer la protection des populations civiles et qu'il ait établi des structures nationales d'intervention pour

répondre aux besoins des déplacés internes, les efforts actuels restent encore inadaptés et insuffisants.

---

*Comme en Somalie, il ne fait aucun doute que la mission intégrée en RDC a eu pour effet de diminuer la perception d'impartialité qui caractérisait l'action humanitaire.*

---

Comme en Somalie, il ne fait aucun doute que la mission intégrée en RDC a eu pour effet de diminuer la perception d'impartialité qui caractérisait l'action humanitaire. Depuis 2004, le financement des activités humanitaires en RDC a oscillé entre 225 et 740 millions de dollars, mais une forte diminution de la contribution des donateurs en 2014 constitue une cause majeure d'inquiétude dans le pays.

Année après année, les interventions internationales se sont concentrées sur la fourniture d'une assistance à court-terme et ce n'est que récemment que des efforts ont été consacrés à envisager des possibilités de transition. La coordination sectorielle a permis une visibilité accrue des questions spécifiques aux différents secteurs ainsi que la mise en place d'une plate-forme commune pour l'échange d'information et l'instauration de normes. L'assistance internationale en RDC continue toutefois de se concentrer majoritairement sur les déplacés internes qui vivent dans les camps parce que, selon certains, ces personnes sont tout simplement les plus visibles et les plus faciles à atteindre. Au cours de son engagement de longue durée en RDC, la communauté internationale n'a pas fait grand-chose pour renforcer l'autonomie des personnes déplacées qui vivent dans un état permanent d'insécurité. Parallèlement, elle n'a pas su opérer la transition vers les solutions durables qu'aurait méritées la prolongation du conflit et qu'aurait justifiées l'absence des acteurs du développement. En conséquence, les personnes déplacées sont toujours aussi vulnérables et dépendantes de l'aide aujourd'hui qu'elles l'étaient il y a dix ans. Dans le contexte d'une crise prolongée, la communauté internationale se trouve dans une « situation sans repères » ; il ne s'agit plus d'un contexte traditionnel d'urgence sans être non plus une situation de transition dans laquelle les acteurs de développement pourraient prendre le relais. Indubitablement, l'action humanitaire en RDC a besoin d'être redynamisée et améliorée afin de mieux répondre aux chocs et aux déplacements nouveaux.

### **Recommandations spécifiques à la RDC**

1. En vue de répondre aux déplacements nouveaux, les fonctions essentielles de l'intervention d'urgence devraient être redynamisées et améliorées grâce à une présence plus importante du personnel international sur le terrain, à un système d'alerte plus rapide et à des mécanismes de financement plus réactifs.
2. En vue de renforcer l'espace humanitaire, il faudrait considérer d'accorder un soutien plus élevé à la fonction de Coordonnateur humanitaire en nommant, par exemple, un adjoint de haut-niveau chargé de se concentrer sur les questions humanitaires, un poste qu'il serait peut-être judicieux de baser à Goma.

3. Les interventions destinées aux déplacés internes devraient être diversifiées et aller au-delà de la fourniture d'une assistance d'urgence pour inclure un renforcement de la résilience et un soutien aux stratégies autochtones d'adaptation.
4. Une campagne intensive de plaidoyer devrait être lancée afin de générer une compréhension et une approche communes de ce que sont les solutions durables au déplacement interne en vue de les faire partager par le gouvernement national, la MONUSCO, les acteurs humanitaires et les organisations multilatérales de développement.
5. Des pressions plus vigoureuses devraient être exercées sur le gouvernement et les acteurs nationaux pour qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités en matière de protection et d'assistance des personnes déplacées à l'intérieur du pays, et ce dans toutes les phases de déplacement.

## COLOMBIE

La Colombie est un pays de paradoxes. Alors que le nombre de déplacés internes a augmenté de 2 millions en 2004 à plus de 6 millions en 2014 (ce qui correspond au deuxième rang mondial pour l'importance du déplacement juste derrière la Syrie), le gouvernement a pris une série de mesures tout à fait convaincantes non seulement en vue de répondre aux besoins des déplacés internes mais aussi en vue de mettre fin à ce long conflit qui l'oppose aux groupes de la guérilla. Le gouvernement a élaboré ce qui est probablement le système juridique le plus complet au monde en relation au déplacement interne. La cour



*Un enfant colombien déplacé interne  
(Save the Children, 30 novembre 2012).*

constitutionnelle colombienne a joué un rôle impressionnant grâce à sa détermination de protéger les déplacés internes, et les organisations de la société civile colombienne font sans conteste partie des organisations les plus vigoureuses au monde. Toutefois, il reste encore des parties du pays, notamment certaines zones des grands centres urbains, qui sont inaccessibles aux acteurs humanitaires et à l'État. Les bandes criminelles, les paramilitaires, les groupes de narcotrafiquants et d'autres acteurs non-étatiques sont devenus les principaux vecteurs du déplacement et ils opposent tous des obstacles particuliers aux acteurs humanitaires. Le déplacement à l'intérieur des villes, par exemple, est en augmentation consécutivement à la violence perpétrée par les bandes criminelles et autres acteurs non-étatiques.

La Colombie représente également un paradoxe pour la communauté internationale. Les agences internationales d'aide humanitaire sont présentes en Colombie depuis des décennies, elles y ont des programmes ambitieux et déploient des centaines d'employés. Mais contrairement à d'autres cas de déplacement massif dans lesquels le rôle de la communauté internationale est d'apporter directement de l'aide aux déplacés internes – et souvent de se substituer à l'État – l'État colombien est solide et le rôle des agences internationales consiste à soutenir les efforts du gouvernement. Au niveau conceptuel, la relation entre les acteurs internationaux et un État solide est compliquée et s'accompagne d'une tension intrinsèque entre soutien au gouvernement et travail humanitaire indépendant. À l'heure actuelle, le gouvernement dépense environ 1 milliard de dollars par an, ce qui fait paraître dérisoire la contribution annuelle de la communauté internationale qui avoisine quant à elle 60 millions de dollars.

---

*Globalement, en Colombie la situation des déplacés internes est meilleure que ce qu'elle était il y a dix ans – mais cela se doit largement à une décision de la cour prise en 2004 et qui impose à l'État d'intervenir de manière décisive.*

---

L'étude de cas concluait de manière globale que la situation actuelle des déplacés internes en Colombie était meilleure qu'elle ne l'était dix auparavant – mais cela se doit principalement à une décision majeure de la cour prise en 2004 qui exigeait une intervention plus vigoureuse de l'État. Les déplacés internes sont maintenant officiellement reconnus par la loi comme des victimes du conflit armé, et à ce titre ils ont droit à des compensations. Au cours de ce processus qui a mené à l'élaboration de politiques générales à l'égard des victimes, les vulnérabilités particulières associées au déplacement interne ont toutefois perdu une part de visibilité.

Il est possible que la réforme humanitaire et les clusters aient contribué à améliorer la coordination des acteurs humanitaires dans certains domaines (même si la coordination sectorielle déjà en place fonctionnait généralement bien dès 2004). À l'exception du Programme alimentaire mondial (PAM) et d'un programme d'assistance somme toute assez limité du CICR, en Colombie les agences internationales d'aide humanitaire ne fournissent aucune assistance directe aux déplacés internes.

Alors que la situation des déplacés internes s'est améliorée en ce qui concerne l'assistance, il reste tout de même d'importantes défaillances en termes de prévention, de protection et de recherche de solutions. Les solutions dépendent de la sécurité (qui se complique encore avec la prolifération des acteurs armés) et de processus complexes relatifs à la propriété et l'utilisation des terres dans les communautés d'origine comme dans celles où résident les déplacés internes. Alors que les lois, les politiques et les institutions nationales sont bien développées, on constate un écart universellement reconnu au niveau municipal et provincial où le manque de volonté politique, de ressources financières et de capacités de gestion, et dans certains cas la corruption, restreignent l'application de ces lois et politiques. Il est également probable que des questions touchant à la réforme du secteur de la sécurité – un domaine dans lequel les acteurs humanitaires n'ont eu qu'une implication marginale – auront un impact majeur sur les solutions qui seront proposées aux personnes déplacées. Alors que toute l'attention, du gouvernement, des acteurs internationaux, de la société civile et des déplacés internes ou victimes est maintenant centrée sur le processus de paix, il est vraisemblable qu'on assiste à une nouvelle recrudescence de violence, au moins à court terme, après la signature de l'accord de paix. Le gouvernement colombien, et c'est tout à fait compréhensible, veut clore le dossier du déplacement et il engage des ressources conséquentes pour soutenir les victimes, déplacés internes inclus, en vue de trouver des solutions.

### **Recommandations spécifiques à la Colombie :**

1. Les acteurs humanitaires et du développement, internationaux comme colombiens, devraient s'impliquer de manière plus délibérée sur les questions qui touchent aux militaires et à la police, et de manière plus générale sur les questions relatives à la réforme du secteur de la sécurité afin de s'assurer que ces efforts soutiennent des solutions au déplacement.
2. Les acteurs humanitaires et du développement, internationaux comme colombiens, devraient s'engager en priorité auprès des autorités municipales afin de soutenir des solutions au déplacement et d'envisager des alternatives au retour.
3. Compte tenu de la législation historique sur la restitution des terres, l'organisation Unidad de Víctimas du gouvernement (en association peut-être avec une agence internationale) devrait se préoccuper d'évaluer la relation entre la condition de victime,



le déplacement et la vulnérabilité, afin de veiller à ce que les programmes mis en place dans le but d'aider les victimes couvrent également les besoins particuliers des déplacés internes et des autres groupes vulnérables.

4. Les agences de développement, internationales comme colombiennes, devraient réexaminer leurs plans, leurs stratégies et leurs politiques de développement en vigueur non seulement à travers un prisme post-conflictuel mais aussi en tenant compte de leur capacité à soutenir des solutions au déplacement.
5. La communauté internationale devrait tirer parti des processus de planification stratégique en cours pour discuter du rôle des acteurs internationaux en termes de soutien et de maintien d'une perspective critique face au gouvernement.



BROOKINGS-LSE

# Project on Internal Displacement

1775 Massachusetts Ave, NW

Washington, DC 20036

USA

[idp@brookings.edu](mailto:idp@brookings.edu)

[@BrookingsIDP](#)

*Crédit photos ECHO et Save the Children: <https://www.flickr.com/photos/69583224@No5>, IOM:  
<https://www.flickr.com/photos/iom-migration> and UN Photo:  
[https://www.flickr.com/photos/un\\_photo](https://www.flickr.com/photos/un_photo).*