



Assemblée générale

Distr. générale
24 juillet 2017
Français
Original : anglais

Soixante-douzième session

Point 73 b) de l'ordre du jour provisoire*

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

Droits des personnes déplacées dans leur propre pays

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, M^{me} Cecilia Jimenez-Damary, présenté conformément à la résolution [70/165](#) de l'Assemblée générale et à la résolution [32/11](#) du Conseil des droits de l'homme.

* [A/72/150](#).



Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays

Résumé

Le présent rapport est le premier que l'actuelle Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays présente à l'Assemblée générale. Il expose brièvement les priorités thématiques examinées dans le cadre de ses travaux. Dans la section thématique, la Rapporteuse spéciale examine la manière dont les autorités nationales, ainsi que leurs partenaires nationaux et internationaux des domaines de l'action humanitaire, du développement et des droits de l'homme, sont en mesure de renforcer la participation des personnes déplacées à la prise des décisions les concernant au cours de toutes les phases du déplacement.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Activités et priorités thématiques de la Rapporteuse spéciale	3
III. Renforcement de la participation des personnes déplacées à la prise des décisions qui les concernent	5
A. Introduction	5
B. Les fondements de la participation des personnes déplacées	7
C. Les principes de la participation	11
D. La participation comme composante clef des nouvelles stratégies destinées à faire face aux déplacements internes	12
E. Les éléments essentiels du renforcement de la participation des personnes déplacées . . .	15
F. La participation comme moyen de prévenir les déplacements	20
G. Le rôle de la participation dans le règlement des situations de déplacement prolongé	21
H. La participation effective des personnes déplacées vivant en dehors des camps	23
I. La prise en compte des questions d'égalité des sexes, d'âge, de handicap et de diversité dans le cadre des processus participatifs	24
IV. Conclusions et recommandations	26

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale par la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, M^{me} Cecilia Jimenez-Damary, conformément à la résolution 70/165 de l'Assemblée générale.

2. La section II donne un aperçu des priorités thématiques établies par la Rapporteuse spéciale. La section III examine la thématique de la participation des personnes déplacées, ainsi que les mesures et bonnes pratiques visant à améliorer sur le terrain la consultation et la participation dans des situations de déplacement interne. La section IV présente une série de conclusions et de recommandations concernant cette thématique.

II. Activités et priorités thématiques de la Rapporteuse spéciale

3. En juin 2017, la Rapporteuse spéciale a soumis au Conseil des droits de l'homme son premier rapport annuel (A/HRC/35/27), dans lequel elle présentait un examen de ses activités initiales, un aperçu de ses méthodes de travail et priorités stratégiques, et les questions qui feront l'objet de ses travaux jusqu'en 2019, de même qu'un résumé des activités finales du précédent Rapporteur spécial, Chaloka Beyani. Les additifs au rapport annuel comportent les rapports sur les visites de pays effectuées par le précédent Rapporteur spécial au Nigéria (A/HRC/35/27/Add.1), en Géorgie (A/HRC/35/27/Add.2) et en Afghanistan (A/HRC/35/27/Add.3).

4. Soulignant que l'année 2018 correspond au vingtième anniversaire des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, la Rapporteuse spéciale indique qu'il serait pertinent de saisir cette occasion pour mieux faire connaître ce cadre de référence et sensibiliser l'opinion aux souffrances des personnes déplacées. Elle a ainsi prévu d'organiser des activités de sensibilisation et compte consulter divers partenaires pour arrêter un programme de célébration de cet anniversaire au niveau national, régional et international. Elle prévoit notamment d'organiser une table ronde lors de la présentation de son rapport annuel à la 38^e session du Conseil des droits de l'homme, qui doit se tenir en juin 2018¹. Elle a aussi l'intention d'encourager les pays touchés par les déplacements internes à organiser des activités et à prendre des engagements concrets au niveau national, notamment à incorporer dans leur droit interne et leurs politiques les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. À cet égard, elle accueille avec satisfaction les suggestions et propositions des États Membres de l'Organisation des Nations Unies et de toutes autres parties prenantes.

5. La Rapporteuse spéciale estime qu'à l'échelle nationale et internationale, les personnes déplacées sont fréquemment laissées pour compte, leurs souffrances étant le plus souvent ignorées. Un aspect fondamental de son mandat consiste, selon elle, à mieux faire connaître la situation de ces personnes, notamment celles qui sont devenues invisibles ou négligées, les plus vulnérables ou celles confrontées aux plus grands problèmes à la suite de déplacements, et à faire en sorte qu'elles bénéficient d'une protection efficace. Ses travaux s'appuient sur une approche privilégiant les effets des déplacements et fondée sur les droits de l'homme, qui met l'accent sur l'établissement et le renforcement de liens de collaboration et de partenariats constructifs ayant pour objet de prévenir les déplacements internes, de fournir

¹ Voir http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/L.7.

assistance et protection aux personnes déplacées et de leur trouver des solutions durables.

6. La Rapporteuse spéciale prie instamment la communauté internationale de continuer à accorder toute l'attention nécessaire à la situation des personnes déplacées et de tenir compte du fait que nombre de ceux qui ont franchi les frontières internationales en tant que réfugiés, migrants sans papiers ou victimes de la traite d'êtres humains ont commencé par être déplacés à l'intérieur de leur propre pays et n'ont pas bénéficié de la protection ni du soutien dont ils avaient besoin pour pouvoir rester dans leur pays s'ils le souhaitaient. Elle s'emploie avant tout à atteindre les principaux objectifs mondiaux en matière de protection des personnes déplacées et à accorder l'attention voulue aux situations de déplacement les plus graves et aux groupes ou secteurs les plus vulnérables. Les priorités thématiques qu'elle a définies pour ses travaux sont exposées ci-après.

Priorités thématiques

A. Assurer l'accès des personnes déplacées aux processus de justice transitionnelle

7. Afin que leur situation s'améliore durablement, les personnes déplacées doivent obtenir justice pour les préjudices subis, les violations des droits de l'homme perpétrées à leur égard et les pertes en vies humaines et en biens matériels, au moyen de mécanismes ne se limitant pas à garantir leur retour, leur intégration locale ou leur réinstallation. Très souvent, les personnes déplacées n'obtiennent pas justice ou ne se voient octroyer que des réparations partielles pour les violations des droits de l'homme dont elles ont été victimes, notamment pour la perte de leur logement, de leurs terres ou de leurs biens. Même lorsque de tels mécanismes existent, l'éventail des violations graves des droits civils et politiques relevant de la justice transitionnelle est trop restrictif et fait peu de cas des personnes déplacées. Consciente de l'important travail entrepris en la matière et afin de mettre à profit les ressources existantes et de veiller à leur mise en œuvre par l'apport d'un soutien technique, la Rapporteuse spéciale a l'intention de collaborer avec les États concernés, les organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les institutions nationales des droits de l'homme pour s'attaquer à ces questions hautement préoccupantes.

B. Améliorer la protection des enfants déplacés

8. La situation des enfants déplacés, au même titre que leur protection, demeure un problème majeur posé par le déplacement de populations dans le monde entier. Les faits montrent que les enfants déplacés sont confrontés à des privations et à des violations des droits de l'homme, incluant la violence et le recrutement forcé. La situation de ces enfants tourne trop souvent à la tragédie, souffrances et décès attestant du fait que les États sont incapables de répondre rapidement et efficacement à leurs besoins spécifiques et que, faute de moyens et de ressources, les acteurs de l'aide humanitaire ne sont pas en mesure de compenser ce déficit de protection. Il est nécessaire d'accorder de nouveau toute l'attention voulue à ces difficultés, en mettant l'accent sur les résultats concrets. Dans le cadre de ses activités, la Rapporteuse spéciale compte promouvoir le cadre normatif international relatif à la protection des enfants, ainsi que la responsabilisation des États et d'autres partenaires, en vue d'assurer une meilleure protection aux enfants déplacés et de répondre à leurs besoins.

C. Renforcer le rôle des institutions nationales des droits de l'homme dans la protection des personnes déplacées

9. Il est fréquent que des violations des droits de l'homme précèdent ou déclenchent les déplacements et que ces violations soient également commises avant, pendant ou après des déplacements. Les institutions nationales des droits de l'homme ont donc un rôle primordial à jouer en matière de protection des personnes déplacées, notamment par le biais de leur contribution aux activités d'information, de sensibilisation et de formation des fonctionnaires et autres intervenants aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et au droit international humanitaire, ainsi qu'en matière de suivi de la situation des droits des personnes déplacées, d'enregistrement des plaintes individuelles et d'instruction de cas d'espèce, afin que les auteurs soient amenés à répondre de leurs actes. La Rapporteuse spéciale compte renforcer ses relations avec les institutions nationales des droits de l'homme et notamment de collaborer avec leurs réseaux régionaux pour tirer profit de leur expérience, de leurs acquis et de leur savoir-faire en matière de déplacements internes. Au cours de son mandat, elle a l'intention d'organiser des réunions consultatives avec certaines institutions nationales des droits de l'homme afin d'évaluer leur rôle actuel et futur en matière de protection des droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays.

D. Mieux prendre en compte les causes négligées des déplacements internes

10. La Rapporteuse spéciale se propose, dans le cadre de son mandat, de mettre en lumière certains facteurs qui ne sont généralement pas pris en considération, de soutenir les initiatives propres à prévenir ou à atténuer l'incidence de ces facteurs et de sensibiliser le public à la situation des personnes déplacées dans leur propre pays, dont il importe que le sort soit plus largement connu et mobilise davantage l'attention. Au nombre des causes qui ne retiennent guère l'attention figurent les projets de développement, mais aussi les situations de violence généralisée, étant précisé qu'il peut également s'agir d'un complexe enchevêtrement de causes, dans le cadre duquel s'entrecroisent les enjeux des conflits, les impératifs du développement et divers intérêts commerciaux. Le nombre des personnes déplacées du fait de ces facteurs peut atteindre des millions dans le monde entier, mais sans qu'elles n'apparaissent dans les chiffres annuels relatifs au déplacement, lesquels, en général, ne tiennent compte que des personnes ayant été déplacées suite à des conflits et à des catastrophes.

III. Renforcement de la participation des personnes déplacées à la prise des décisions qui les concernent

A. Introduction

11. Le souci d'associer d'emblée les personnes déplacées à l'élaboration, la planification et la mise en œuvre de toutes les initiatives et mesures s'adressant à elles doit être au cœur de l'action des gouvernements, des autorités locales, de l'ensemble des acteurs de l'aide humanitaire et du développement, ainsi que des autres acteurs concernés. À cet égard, les échanges avec les personnes déplacées permettent généralement de mettre en lumière l'insuffisance des informations qu'elles reçoivent à tous les stades du déplacement, le manque d'engagement des autorités responsables, l'absence ou l'insuffisance de mécanismes et de procédures

de consultation et de participation et l'existence de processus décisionnels descendants ne tenant pas pleinement compte de leur avis, de leurs besoins et de leurs aspirations. Cela les empêche d'exercer leurs droits fondamentaux et compromet tout progrès dans la mise en œuvre de solutions durables reposant sur le principe fondamental selon lequel les personnes déplacées ont le droit de participer aux décisions qui les concernent.

12. Le manque de participation effective signifie que les efforts de relèvement risquent bien souvent d'échouer, de ne pas répondre aux attentes des communautés de personnes déplacées et éventuellement de maintenir et d'accroître les niveaux de pauvreté, le ressentiment et l'injustice qu'elles ressentent face à des obstacles rendant difficile le retour à une vie normale et l'accès à des moyens de subsistance dans des circonstances ne correspondant pas à leurs souhaits ou ne répondent pas à leurs besoins. Sans une participation effective, les autorités nationales et locales risquent d'échouer dans leurs tentatives de compréhension des attentes des personnes déplacées dans leur propre pays et de ne pas être en mesure de les intégrer dans les processus de planification à court et à long terme, réduisant ainsi les chances de parvenir à des solutions durables. Une participation effective est indispensable pour comprendre et répondre de façon appropriée à la diversité des problèmes de protection qui se posent durant le déplacement.

13. Dans le cadre de cette thématique, la Rapporteuse spéciale a pour ambition d'examiner les aspects essentiels de la question de la participation des personnes déplacées, d'identifier les obstacles à la participation et de proposer des mesures permettant de les surmonter et de promouvoir une participation inclusive. Elle insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une prise en compte exhaustive de tous les aspects de la participation des personnes déplacées, le but étant plutôt de contribuer aux débats nécessaires actuellement en cours sur les orientations futures, notamment dans le contexte des résultats du Sommet mondial sur l'action humanitaire et compte tenu des nouvelles méthodes de travail exigées pour le renforcement des liens entre toutes les parties prenantes, afin de parvenir à des résultats communs répondant au mieux aux besoins et protégeant les droits des personnes déplacées. La promotion de la participation des personnes déplacées à la prise des décisions les concernant constitue un thème récurrent des travaux de la Rapporteuse spéciale.

14. La Rapporteuse spéciale considère que des travaux d'excellente qualité ont été menés par d'autres dans ce domaine, notamment dans le cadre du projet de la Brookings Institution et de l'Université de Berne sur le déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, qui a fait l'objet d'une publication en 2008 intitulée « Moving Beyond Rhetoric: consultation and participation with populations displaced by conflict or natural disasters » (Aller au-delà de la rhétorique : consultation et participation des personnes déplacées pour cause de conflit ou de catastrophes naturelles)². Elle reconnaît pleinement les bonnes pratiques employées par certains États, ainsi que par les acteurs nationaux et internationaux de l'aide humanitaire et du développement. Le présent rapport constitue également une invitation à agir pour identifier les bonnes pratiques en matière de dialogue avec les personnes déplacées, dans la mesure où il convient non seulement de trouver des solutions aux déplacements internes, mais encore d'offrir les meilleures options possibles aux personnes déplacées.

15. Le 25 janvier 2017, la Rapporteuse spéciale a organisé un débat d'experts sur la participation des personnes déplacées dans leur propre pays afin d'approfondir la réflexion au sujet des problèmes posés et des défis à relever, de recueillir les avis

² Voir <https://www.brookings.edu/research/moving-beyond-rhetoric-consultation-and-participation-with-populations-displaced-by-conflict-or-natural-disasters/>.

des principaux partenaires des Nations Unies et des organisations non gouvernementales internationales et d'évaluer les bonnes pratiques déployées. En outre, en décembre 2016, elle a adressé un questionnaire à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies afin de tirer profit de leurs expériences et de leurs acquis et pratiques en matière de déplacements internes, notamment en ce qui concerne les mesures à prendre pour garantir la participation des personnes déplacées. Elle remercie sincèrement les gouvernements qui ont répondu à sa demande.

16. La Rapporteuse spéciale souligne que la participation des personnes déplacées dans certains contextes spécifiques, notamment la justice transitionnelle et les processus et mécanismes de paix, ainsi que leur participation dans le contexte des déplacements provoqués par des projets de développement, sera traitée plus en détail dans le cadre des rapports thématiques spécifiques appelés à être soumis au Conseil des droits de l'homme ou à l'Assemblée générale.

B. Les fondements de la participation des personnes déplacées

17. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont droit à une protection pleine et entière de tous leurs droits fondamentaux conformément aux instruments relatifs aux droits de l'homme et aux autres engagements des États en la matière. Les approches fondées sur les droits de l'homme en matière de traitement des personnes déplacées s'inspirent des normes internationales relatives aux droits de l'homme directement applicables à leur situation. Bien que le droit des citoyens de prendre part à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, soit énoncé à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il est généralement admis que l'accès à l'information, la consultation, ainsi que la participation effective à la prise de décisions affectant les personnes et les communautés, constituent le fondement de l'ensemble des droits de l'homme consacrés à l'échelle internationale. Les personnes déplacées ne perdent pas leurs droits à la participation parce qu'elles ont été obligées de quitter leur foyer et des mesures spéciales sont notamment nécessaires pour protéger ces droits dans des situations de déplacement. Les non-ressortissants sont également titulaires de droits de l'homme dont la pleine protection, en cas de déplacement interne, doit tout autant être assurée dans de telles situations. Les droits des personnes déplacées à la participation sous-tendent en outre le droit de vivre dans la dignité, ainsi que le droit à la protection et à la sécurité proclamés par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

18. Le document intitulé Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, qui constitue la principale norme internationale en matière de protection de ces personnes, se fonde sur les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et le droit international humanitaire, prévoyant notamment de nombreuses exigences en matière de consultation et de participation des personnes déplacées. Ces principes érigent notamment en règle le droit pour les personnes déplacées dans leur propre pays de demander et de recevoir une protection et une assistance humanitaire de la part des autorités nationales, sans discrimination aucune. Ils soulignent en outre l'importance de la participation des personnes déplacées dans leur propre pays à tous les aspects des programmes et processus décisionnels les concernant. Le Principe directeur 4 met l'accent sur l'application de ces règles sans discrimination et sur le fait que certains groupes de personnes déplacées dans leur propre pays ont droit à une protection et à une aide adaptées à leur situation, ainsi qu'à un traitement tenant compte de leurs besoins particuliers.

19. En vertu du principe directeur 7 3), lorsque le déplacement a lieu dans des circonstances autres que la phase d'urgence d'un conflit armé ou d'une catastrophe, les garanties à observer incluent l'adoption des dispositions nécessaires pour que les personnes déplacées soient pleinement informées des raisons et des modalités de leur déplacement et, le cas échéant, des mesures d'indemnisation et de réinstallation, ainsi que la recherche du consentement libre et en connaissance de cause des personnes déplacées et la participation des personnes concernées, en particulier les femmes, à la planification et à la gestion de leur réinstallation. Le principe directeur 18 3) exige que des efforts particuliers soient consentis pour assurer la pleine participation des femmes déplacées à la planification et à la distribution de fournitures et produits de première nécessité. Le principe 22 porte sur le droit de participer aux activités économiques et aux affaires communautaires, le droit de voter et de prendre part aux affaires gouvernementales et publiques et le droit de communiquer dans une langue que les personnes déplacées comprennent. Le principe 23 3) consacre le droit des personnes déplacées à l'éducation et à la pleine et égale participation des femmes et des filles aux programmes d'enseignement. Le principe 28 dispose que des efforts particuliers devraient être consentis pour assurer la pleine participation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à la planification et à la gestion de leur retour ou réinstallation, ainsi qu'en faveur de leur réintégration.

20. Le Cadre conceptuel du Comité permanent interorganisations sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays comprend de nombreuses dispositions prévoyant la participation des personnes déplacées³. Il prévoit ainsi que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays doivent être consultées et participer largement à la planification et à la gestion des processus de soutien à des solutions durables. La participation doit en outre inclure toutes les composantes de la population déplacée, y compris les femmes, les enfants (en fonction de leur âge et de leur degré de maturité), les personnes ayant des besoins spéciaux et les personnes présentant un risque de marginalisation. En outre, le « Processus d'implication des personnes déplacées dans leur propre pays devrait respecter les structures sociales existantes, les formes d'organisation et de prise de décisions au sein des communautés de personnes déplacées », à condition de ne pas en exclure certaines, notamment les femmes, en raison de facteurs culturels et sociaux. Lorsque les personnes déplacées dans leur propre pays se trouvent dans des zones urbaines ou dispersées ou ont spontanément cherché une solution durable, elles doivent être consultés sur leurs besoins d'assistance ou de protection.

21. Le Cadre conceptuel du Comité permanent interorganisations propose de bonnes pratiques, par exemple en permettant à des représentants de personnes déplacées de se rendre sur place pour évaluer les conditions de retour ou de réinstallation ailleurs dans le pays. Ces visites devraient prévoir la possibilité de consulter les populations locales de ces régions afin d'identifier les éventuels problèmes susceptibles de générer des conflits. L'importance de la participation des femmes aux consultations avec les personnes déplacées est soulignée, notamment dans le contexte des processus de paix. Il est également important de souligner l'implication de la société civile en matière de sensibilisation, de débats ou de facilitation du dialogue entre les représentants du gouvernement et des communautés, dans la mesure où elle peut contribuer à assurer une plus large participation des personnes déplacées et autres populations affectées. En outre, des efforts particuliers ont vocation à être déployés dans le contexte de ce cadre conceptuel afin de consulter les personnes déplacées à propos de propositions

³ <http://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf>.

législatives et politiques ayant une incidence sur leurs droits, intérêts et perspectives, pour parvenir à une solution durable.

22. Il existe d'autres normes internationales relatives à la participation, notamment la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et la Convention relative aux peuples indigènes et tribaux de 1989 (Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail) qui prend en compte les droits des populations autochtones pour ce qui a trait aux activités prévues ou entreprises sur leurs terres et territoires, y compris celles qui peuvent donner lieu à des déplacements. Cette convention exige que les peuples autochtones et tribaux soient consultés sur les questions susceptibles de les affecter et qu'ils soient en mesure de participer librement et en connaissance de cause aux politiques et processus de développement d'une manière adaptée à leur culture et à leurs caractéristiques. De même, les personnes appartenant à des minorités sont souvent victimes de déplacements. La Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques souligne le droit des minorités de prendre une part effective aux décisions concernant la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent, ce qui devrait également s'appliquer aux minorités déplacées ou à celles risquant de l'être⁴.

23. Les normes régionales juridiquement contraignantes en matière de protection des personnes déplacées se limitent actuellement à la région de l'Afrique. Le principe de participation est clairement énoncé dans la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala). L'article 9 2) k) fait obligation aux États parties de consulter les personnes déplacées et de leur permettre de participer aux prises de décisions relatives à la protection et à l'assistance qui leur sont apportées. En outre, l'article 11 2) dispose que les États parties doivent permettre aux personnes déplacées de faire un choix libre et en toute connaissance de cause concernant leur retour, leur intégration locale ou leur réinstallation, en les consultant sur toutes les options possibles et en s'assurant de leur participation à la recherche de solutions durables.

24. Pour aider à orienter le travail des acteurs de l'aide humanitaire et du développement, le Comité permanent interorganisations s'est engagé à promouvoir la redevabilité et la participation et a intégré cinq engagements en matière de redevabilité envers les populations affectées dans ses politiques et directives opérationnelles, qu'il s'est chargé de diffuser auprès des partenaires opérationnels, au sein des équipes de pays actives en matière d'action humanitaire et parmi les membres des groupes sectoriels. Ces engagements mettent l'accent sur les éléments clefs permettant de susciter la participation concrète des communautés affectées par des situations de crise⁵ : a) leadership/gouvernance : faire preuve d'engagement en matière de redevabilité à l'égard des populations affectées en mettant en place des mécanismes de retour d'informations et de responsabilisation; b) transparence : fournir aux populations affectées des informations accessibles en temps opportun au sujet des procédures, structures et processus organisationnels les concernant; c) retour d'informations et réclamations : consulter et obtenir l'avis des populations affectées en vue d'améliorer les politiques et pratiques en matière d'élaboration de programmes, tout en s'assurant que les mécanismes de retour d'informations et de réclamations soient intégrés, appropriés et solides; d) participation : permettre aux populations affectées de participer activement au processus de prise de décisions les concernant par l'élaboration de directives et pratiques claires; et e) conception, suivi

⁴ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarationen.pdf>.

⁵ Voir <https://interagencystandingcommittee.org/accountability-affected-people>.

et évaluation des buts et objectifs des programmes avec la participation des populations affectées.

25. La norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité⁶, établie en 2014 en consultation avec un large éventail d'acteurs humanitaires, a été conçue en tant que norme fondamentale et code de bonnes pratiques définissant neuf séries d'engagements que les organisations impliquées dans l'action humanitaire devraient utiliser pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide apportée. Elle a pour objectif d'assurer un meilleur niveau de redevabilité envers les communautés et les personnes affectées par une situation de crise. L'ensemble de la norme repose sur le principe de la participation communautaire, étant précisé que l'engagement n° 4 indique explicitement qu'il convient que les communautés et les personnes affectées par les crises puissent connaître leurs droits, avoir accès à l'information et participer aux décisions les concernant.

26. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) fait partie des acteurs de l'aide humanitaire plaçant l'engagement, la participation et l'autonomisation des communautés au cœur d'une vision stratégique. L'orientation stratégique du HCR 2017-2021⁷ souligne l'implication de toutes les personnes concernées relevant de la compétence du HCR dans l'identification et l'analyse de leurs besoins et des risques auxquels elles sont exposées, ainsi qu'en matière de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des opérations. Le HCR s'engage à rechercher des voies innovantes pour amplifier les voix des personnes relevant de sa compétence et exploiter les nouvelles technologies pour renforcer le dialogue avec elles. Le Comité permanent du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire (69^e réunion, tenue le 7 juin 2017)⁸ souligne que le HCR applique des approches communautaires et participatives dans les secteurs de programme et a doté son personnel des connaissances, compétences et ressources nécessaires pour pouvoir traduire ces approches sur le terrain, en faisant en sorte que toutes les personnes relevant de sa compétence soient non seulement consultées, mais également engagées de manière significative dans toutes les décisions et actions concernant leur vie. Le HCR recourt à l'évaluation participative des opérations depuis 2006⁹ et a mis en place un réseau de spécialistes en ligne pour l'échange de bonnes pratiques¹⁰ en matière d'interventions communautaires. En outre, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a souligné son engagement à fournir une aide axée sur l'être humain aux personnes déplacées, en renforçant leur résilience et leur autonomie comme moyens de défendre leur dignité, ainsi qu'en favorisant leur autonomisation et leur participation aux décisions concernant leur vie¹¹.

27. Pour assurer la participation au niveau national, il convient d'intégrer les instruments internationaux et les normes internationales en vigueur au niveau des législations et politiques nationales. Certains pays ont adopté une législation et des politiques nationales incluant explicitement des dispositions relatives à la participation, qu'il est essentiel de mettre en œuvre. La politique afghane relative aux personnes déplacées comporte des dispositions issues des Principes directeurs et reconnaît que les institutions devraient être plus attentives à la participation des

⁶ <https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20English.pdf>.

⁷ <http://www.unhcr.org/5894558d4.pdf>.

⁸ Voir <http://www.unhcr.org/593917447.pdf>.

⁹ <http://www.unhcr.org/publications/legal/450e963f2/unhcr-tool-participatory-assessment-operations.html>.

¹⁰ <http://www.unhcrexchange.org/old/topics/15211/contents?PHPSESSID>.

¹¹ Voir https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iom_draft_internal_displacement_framework_consultation_2017.pdf.

personnes déplacées. Les groupes de travail provinciaux sur les personnes déplacées doivent veiller à ce que des mécanismes de consultation des personnes déplacées soient mis en place et prévoir des dispositions pour que les femmes, les personnes âgées, les jeunes et les autres groupes spéciaux puissent faire entendre leur voix¹². La loi de 2012 sur la prévention, la protection et l'assistance aux personnes déplacées et aux communautés affectées comporte des dispositions détaillées concernant la participation des communautés déplacées et la prévention des déplacements internes¹³.

C. Les principes de la participation

28. Il convient tout d'abord d'avoir une idée précise de ce qu'implique la participation. Selon l'étude « Aller au-delà de la rhétorique », la consultation et la participation effectives se caractérisent par plusieurs éléments principaux, tels que les suivants : a) la fixation par toutes les parties d'objectifs et d'attentes clairs; b) la focalisation sur les résultats, étant précisé que la participation devient effective lorsque les participants peuvent réellement influencer ce paramètre; c) l'implication communautaire à chaque étape du processus; d) une connaissance suffisante du contexte social, culturel et politique et une reconnaissance des hiérarchies existantes par les organisateurs des consultations; e) l'implication de toutes les parties prenantes qui s'estiment affectées, y compris les communautés accueillant des personnes déplacées; f) le recours à des facilitateurs formés pour organiser les consultations; et g) une coordination efficace entre les organismes et les communautés¹⁴.

29. Différents stades ou niveaux de participation ont été identifiés, à savoir¹⁵ : a) la participation passive au moyen d'un partage d'informations qui aboutit à informer les personnes affectées, mais non à les entendre (diffusion de documents ou réunions d'information publiques); b) l'échange d'informations qui consiste, pour les personnes déplacées, à fournir des informations mais sans prise de décisions ou exercice d'une quelconque influence sur le processus (souvent à travers des visites sur le terrain et des entretiens); c) la consultation, incluant des entretiens et discussions de groupe dans le cadre desquels les personnes affectées sont invitées à présenter leurs opinions, suggestions et points de vue, mais sans participer à la prise de décisions ou à la mise en œuvre des projets; d) la collaboration, qui permet d'impliquer directement les populations affectées dans l'analyse des besoins et la mise en œuvre des projets menés par divers organismes, à la réalisation desquels elles peuvent contribuer par leur force de travail et d'autres compétences; e) la prise des décisions et le contrôle des ressources, dans le cadre desquels les personnes affectées sont amenées à participer à l'examen, à la planification et à l'évaluation des projets, ainsi qu'à la prise de décisions (ce qui peut impliquer la mise en place d'un groupe de travail ou d'un comité mixte composé de représentants d'organismes et de dirigeants locaux); et f) les initiatives locales et le contrôle, qui permettent aux populations affectées de concevoir et d'exécuter des projets, lesquels sont susceptibles d'être réalisés avec le concours de divers organismes.

30. Les processus de participation doivent être efficaces et donner aux personnes déplacées l'assurance que leurs points de vue et attentes ont été entendus et seront appliqués ou pris en compte dans les processus de planification et de décision. Cependant, les personnes déplacées doivent reconnaître et comprendre qu'il pourrait

¹² [http://morr.gov.af/Content/files/National%20IDP%20Policy%20-%20FINAL%20-%20English\(1\).pdf](http://morr.gov.af/Content/files/National%20IDP%20Policy%20-%20FINAL%20-%20English(1).pdf).

¹³ <http://beckenya.org/assets/documents/PrevProtAsstoInternDisPersAffComsAct56of2012.pdf>.

¹⁴ fichier:///D:/downloads/10-internal-displacement%20(3).pdf.

¹⁵ Ibid.

ne pas être possible de répondre à toutes leurs attentes. La gestion des attentes est donc un élément important des processus participatifs. Si les processus de consultation et de participation sont simplement symboliques, ils risquent d'entamer la confiance et sont susceptibles de susciter des frustrations et d'éventuelles tensions. La question de savoir qui participe est fondamentale et la participation devrait être aussi inclusive que possible et intégrer les groupes les plus vulnérables ou marginalisés, notamment les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées et les minorités. De plus amples renseignements sur la participation inclusive sont fournis dans la section I ci-dessous

31. Des mesures doivent être prises afin que les informations et retours d'expérience circulent à tous les niveaux du système de prise en charge des questions liées aux déplacements et fassent l'objet de l'attention voulue à chaque niveau. L'un des principaux défis consiste à faire en sorte que les flux d'informations et de points de vue ne restent pas bloqués aux niveaux les plus bas ou se diluent, mais demeurent en mesure d'exercer une influence sur les processus de prise de décisions aux plus hauts niveaux, lesquels sont souvent déconnectés de la situation physique, sociale ou politique des personnes déplacées sur le terrain. Les méthodes participatives devraient permettre aux voix locales d'accéder, directement ou par le biais d'intermédiaires crédibles, à tous les niveaux de prise de décisions. Il peut s'agir notamment de recenser les possibilités offertes aux personnes déplacées de s'impliquer réellement dans le système de groupes thématiques et d'autres mécanismes de prise de décisions en situation de crise.

32. Un plan de participation effective permet aux communautés affectées par le déplacement, y compris les communautés d'accueil, de collaborer avec les autorités et leurs partenaires de l'aide humanitaire et du développement et de leur fournir les connaissances essentielles au plan local, ce qui leur permet, en conséquence, de mieux comprendre les capacités locales, de prendre des décisions plus éclairées et de tirer parti des stratégies et capacités locales d'adaptation. Comme indiqué par le HCR : « La redevabilité est renforcée en établissant des liens au sein des communautés, en gardant des mécanismes efficaces de rétroaction et en veillant à ce que les priorités et opinions des communautés concernées éclairent directement l'élaboration de plans et programmes »¹⁶. Même si les avantages de la participation et de l'engagement communautaire sont souvent reconnus, l'application de la théorie et des méthodes participatives positives est souvent inefficace en pratique.

D. La participation comme composante clef des nouvelles stratégies destinées à faire face aux déplacements internes

33. Un nouvel éclairage de la participation pourrait aider les nouvelles approches de l'action humanitaire, formulées lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire, à tenir leurs promesses. En effet, les approches participatives sont désormais considérées comme des préalables essentiels qui constituent un élément fondamental des réactions efficaces aux problématiques engendrées par le déplacement. Le droit des personnes déplacées de participer à la prise des décisions les concernant, ainsi que d'être consultées et suffisamment informées, a désormais acquis la priorité la plus importante dès le début du déplacement. Lors du Sommet, un appel a été lancé pour l'autonomisation des communautés locales affectées par les crises et la mise en œuvre d'approches communautaires.

34. Dans son rapport au titre du Sommet mondial sur l'action humanitaire, le Secrétaire général a déclaré ce qui suit : « Quand survient une catastrophe, le

¹⁶ Voir <http://www.unhcr.org/593917447.pdf>.

premier intéressé à agir est l'individu lui-même, qui exerce son libre arbitre dans sa vie quotidienne. Tout effort tendant à réduire la vulnérabilité des personnes et à renforcer leur résilience doit donc commencer à l'échelon local et toute action nationale et internationale de soutien doit de ce fait s'appuyer sur les connaissances locales, ainsi que sur les autorités et capacités locales. Les personnes touchées doivent systématiquement participer à la prise de décisions, et en particulier les femmes, à tous les niveaux. Les représentants légitimes de la population locale doivent être systématiquement mis aux commandes dans chaque situation. Les habitants eux-mêmes doivent pouvoir influencer sur les décisions prises concernant la manière dont leurs besoins seront satisfaits et être sûrs que tous les acteurs agiront de façon prévisible et transparente»¹⁷.

35. En fixant un objectif ambitieux de réduire d'au moins 50% les déplacements internes de manière digne et sûre d'ici à 2030, le Sommet a souligné que les gouvernements avaient la responsabilité première de remédier à ce phénomène, de contribuer à des solutions pérennes et d'adopter des politiques inclusives favorisant une meilleure insertion sociale des personnes déplacées, ainsi que leur intégration dans les systèmes de sécurité sociale. L'accent a été mis sur le lien entre la localisation géographique des programmes en faveur des personnes déplacées et des ressources allouées à cet effet et les communautés d'accueil, lesquelles doivent être activement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces plans. Le « nouvelles méthodes de travail » a souligné la nécessité pour les différents acteurs d'œuvrer ensemble au bien commun pour consolider et renforcer les capacités existantes au niveau national et aux différents niveaux locaux¹⁸.

36. Les nouvelles approches de la question des déplacements internes soulignent les avantages qu'il y aurait à combler les lacunes en matière de développement humanitaire, en veillant à ce que les partenaires du développement soient pleinement impliqués dès les premiers stades des situations de déplacement interne et tout au long du processus d'aide, de relèvement et de mise en place de solutions durables. En fait, les partenaires du développement ont une longue expérience du recours aux méthodes participatives et devraient jouer un rôle beaucoup plus important dans le contexte des situations de déplacement interne, induisant des avantages à court et à plus long terme. Les partenaires du développement sont dotés de ressources et de stratégies de renforcement de la résilience, outre celles couramment utilisés par les acteurs humanitaires, qui peuvent être utilisées en partenariat avec les personnes déplacées. La Banque mondiale souligne que les déplacements forcés constituent un problème de développement qui doit être traité dans le cadre d'approches de développement avec des acteurs humanitaires et de développement jouant des rôles complémentaires, ainsi qu'avec la participation des communautés en tant que composantes essentielles de ces processus¹⁹.

37. Le programme intitulé Relèvement rapide et moyens de subsistance du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) destiné à la République arabe syrienne démontre l'impact que le renforcement de la résilience des communautés affectées par le déplacement peut avoir sur la stabilisation des moyens de subsistance et le renforcement des capacités permettant de faire face aux effets de la crise. La cartographie et l'analyse émanant des parties prenantes ont été utilisées pour comprendre la dynamique socioéconomique dans les gouvernorats ciblés et assurer l'intégration des groupes affectés dans les plans d'intervention locaux, lesquels ont été traduits en actions locales par des équipes de terrain, en

¹⁷ A/70/709, par. 114.

¹⁸ Voir https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002_0.pdf.

¹⁹ Voir World Bank Group, *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced and Their Hosts* (Washington, 2017).

collaboration avec les parties prenantes locales, telles que les organisations non gouvernementales, les organisations religieuses, les directions techniques locales et les représentants des personnes déplacées et des communautés d'accueil, ce qui a permis de garantir des interventions à la demande et de susciter l'adhésion au niveau local²⁰. En 2015, le PNUD a signalé le renforcement de la résilience de 2 193⁴⁵¹ personnes affectées et la réduction de leur dépendance à l'égard de l'aide humanitaire, grâce à plus de 100 interventions de relèvement et de la mise à disposition de moyens de subsistance.

38. Les résultats de la participation active apparaissent dans les processus de prise de décisions en toute connaissance de cause. Un autre objectif consiste à autonomiser les individus et les communautés grâce à une participation interactive et à une mobilisation personnelle. Le renforcement de la participation communautaire et le recours à des méthodes interactives peuvent constituer les axes fondamentaux des efforts visant à promouvoir le relèvement communautaire et le renforcement de la résilience. La participation pleine et effective permet aux communautés déplacées d'exprimer leurs besoins et attentes, mais aussi de faire connaître leurs capacités, compétences et potentiels de relèvement. Comme l'a souligné le HCR, les approches communautaires de la protection sont essentielles en ce qu'elles renforcent les ressources et capacités des communautés d'accueil et des personnes déplacées et leur donnent les moyens d'être plus résilientes.

39. Lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire, il a été souligné que la participation des personnes déplacées dans leur propre pays était renforcée par la présence et l'engagement des organisations locales de la société civile, lesquelles emploient généralement des membres des communautés locales ou des personnes déplacées parlant les langues locales et ayant des liens communautaires existants. Ces organisations comprennent également les situations, les besoins et attentes des personnes déplacées et connaissent bien les facteurs culturels, sociaux, historiques et politiques. De tels acteurs locaux peuvent être très efficaces en matière de promotion de la participation des personnes déplacées en tant que passerelles entre les communautés affectées et les partenaires nationaux et internationaux. La Convention de Kampala reconnaît expressément l'importance du rôle joué par les organisations de la société civile représentant des personnes déplacées ou leur apportant un soutien et accorde à ces entités une place particulière dans ses dispositions.

40. Les processus participatifs nécessitent un appui et un financement à long terme pour les soutenir, beaucoup de préparation en amont et des actions sur le terrain. La planification de la participation devrait être systématiquement intégrée dans les projets d'aide humanitaire et les programmes de développement. Toutefois, il peut être difficile d'obtenir ou de justifier le financement de processus participatifs lors de la fourniture d'une assistance humanitaire essentielle ou dans le contexte de priorités à gérer sur le terrain. En conséquence, les donateurs et les partenaires de l'aide humanitaire et du développement devraient assurer un financement adéquat et à long terme pour la mise en œuvre de projets et programmes incluant des méthodes participatives dès la phase de leur conception. Ceci permettrait de faire en sorte que la participation soit soutenue durant toutes les phases du déplacement et jusqu'à la mise en place de solutions durables.

41. La participation effective exige une flexibilité dans la mise en œuvre qui n'est pas toujours évidente. Les processus participatifs peuvent donner lieu à des réactions et à des attentes qui ne cadrent pas forcément avec les priorités de l'aide humanitaire ou de celles fixées par les donateurs, comme par exemple les requêtes

²⁰ fichier:///D:/downloads/UNDP-Syria-Annual-Report-2015-Web-LR.pdf.

émanant des personnes déplacées visant à obtenir des transferts monétaires plutôt que des produits alimentaires ou non alimentaires, ou encore l'accent mis par les personnes déplacées sur le relèvement rapide et l'aide au renforcement de la résilience, alors que ce secteur est souvent doté de maigres ressources. Conscient de cela, le document intitulé « Grand compromis : un engagement commun pour mieux servir les populations » propose une nouvelle approche intéressante du financement des activités humanitaires, compatible avec les processus participatifs, en prévoyant dans ses engagements des programmes de subventions en espèces, un financement accru au profit des intervenants au niveau national et local, davantage d'aides financières non affectées et un financement pluriannuel accru en vue d'assurer une meilleure prévisibilité et une continuité des interventions humanitaires.

42. Le « Grand compromis » préconise une « révolution de la participation » visant à inclure les personnes bénéficiant d'aides dans les processus de prise de décisions affectant leur vie et proclame ce qui suit : « nous devons fournir des informations accessibles, nous assurer qu'un processus efficace de participation et de retour d'information est en place et que les décisions afférentes à la conception et à la gestion tiennent compte des points de vue des communautés et des personnes affectées »²¹. L'accord invoque la norme humanitaire fondamentale et les engagements du Comité permanent interorganisations en matière de redevabilité à l'égard des populations affectées, en insistant sur la nécessité de faire en sorte que les voix des groupes les plus vulnérables soient entendues et appliquées et que les programmes puissent être modifiés en fonction des réactions des communautés.

E. Les éléments essentiels du renforcement de la participation des personnes déplacées

43. Il existe de nombreux obstacles à la participation pleine et effective des personnes déplacées dans leur propre pays, qui doivent avant tout être identifiés et surmontés par les autorités nationales et dont l'origine peut résulter d'un manque de fonds, de ressources, de capacités disponibles ou encore d'expérience pour faire face aux déplacements internes. Le manque de structures d'intervention appropriées, l'absence d'organes et de mécanismes idoines et de personnel qualifié pour mettre en œuvre des mesures de participation peuvent aussi conduire à un manque d'intérêt pour la participation. Les acteurs de l'aide humanitaire peuvent se heurter à des contraintes en matière de ressources et de capacités, ainsi qu'à des obstacles liés à la teneur de leurs mandats et à leurs priorités opérationnelles. Une bonne gouvernance des déplacements internes vise à relever ces défis en s'appuyant sur la mise en place de cadres juridiques, politiques et institutionnels à même de constituer un fondement solide pour l'adoption de mesures efficaces et inclusives.

44. Dans son rapport de 2015 (A/70/334), le précédent Rapporteur spécial a examiné les structures de gouvernance et les dispositions institutionnelles permettant de prévenir les déplacements internes et d'y faire face. Il a fortement insisté sur la participation des personnes déplacées, soulignant que leurs voix devaient être entendues, qu'elles devaient être consultés sur toute décision les concernant et qu'il convenait de mettre en place des organes et des mécanismes de consultation dans le cadre d'une bonne gouvernance du déplacement (ibid. par. 37). Dans son rapport de 2016 à l'Assemblée générale (A/71/279), il a en outre souligné l'importance de plans d'action stratégiques nationaux s'appuyant sur des cadres juridiques, politiques et institutionnels permettant de faire face aux déplacements et de résoudre les problèmes posés par ces phénomènes, en établissant un calendrier et des délais précis, ainsi qu'en mettant en place des mécanismes de suivi et

²¹ http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf.

d'évaluation de la participation. Ces plans d'action constituent un modèle pertinent d'intégration des processus participatifs.

45. Toutefois, dans la pratique, les tâches entreprises dans le domaine de la participation des personnes déplacées incombent souvent et principalement aux organisations non gouvernementales nationales et internationales, ainsi qu'aux organismes des Nations Unies. Les autorités nationales jouent parfois un rôle minime dans ces activités, ce qui réduit leur appropriation des approches participatives et l'étendue de leur implication dans ces processus et dans leurs résultats et, en fin de compte, dans la réalisation d'actions concrètes et la mise en place de solutions. Les gouvernements devraient jouer un rôle de premier plan dans les initiatives en matière de participation pour garantir leur durabilité jusqu'à ce que des solutions pérennes soient trouvées.

46. Une participation effective passe par des approches ascendantes reposant sur la collectivité, plutôt que sur les approches descendantes fréquemment employées dans la gestion des situations de déplacement. Ceci exige un engagement total envers les communautés affectées, ainsi que la reconnaissance de leurs droits et de leur dignité, que traduit bien l'expression suivante : « Rien sur nous sans nous », qui rappelle un vieux dicton Yoruba du Nigéria selon lequel : « On ne rase pas une tête en l'absence de son propriétaire ». Les personnes déplacées dans leur propre pays ne devraient donc pas être de simples bénéficiaires d'aides, mais des agents actifs et impliqués dans l'élaboration des solutions mises en œuvre tant pour elles qu'avec elles, et ce, dès le début. Une approche fondée sur les droits de l'homme est ainsi nécessaire pour changer de discours et orienter l'engagement envers les personnes déplacées vers un partenariat constructif avec ces personnes en tant que titulaires de droits, ayant vocation à être des agents du changement et disposant des aptitudes et de la résilience requises pour contribuer à leur propre rétablissement.

47. Les actions des autorités ou des partenaires nationaux et internationaux doivent viser à renforcer et non à saper les stratégies d'adaptation à base communautaire, qui s'appuient sur une compréhension globale fondée sur des approches communautaires de protection. Les personnes déplacées sont les « spécialistes » de leur propre situation et toute intervention devrait tirer parti de leurs capacités et de leur résilience. Comme souligné par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), avant même que l'aide humanitaire n'arrive, les personnes déplacées prennent des décisions d'importance vitale, s'organisent en s'appuyant sur les connaissances locales, trouvent des itinéraires sûrs et des destinations sans danger, analysent en permanence leurs options et leurs environs, subviennent à leurs besoins et sont souvent amenées à négocier avec des groupes armés. En déplacement, ils élaborent des stratégies d'adaptation et réagissent en fonction de l'évolution de la situation²².

48. La participation doit commencer le plus tôt possible et se poursuivre au cours de toutes les phases du déplacement, avant lorsque cela est possible, pendant et dans le cadre de la mise en place de solutions durables et de leur suivi. La participation devrait se poursuivre jusqu'à ce que des solutions pérennes aient été mises en œuvre et se soient révélées durables. Elle doit être axée sur les résultats, en veillant à ce que les opinions, questions et préoccupations des personnes déplacées soient prises en compte dans les processus décisionnels. En fonction de la phase de déplacement, il est possible que des priorités différentes exigent l'utilisation de méthodologies différentes. L'un des principaux objectifs des processus participatifs, au cours de toutes les phases devrait être de réduire et de surmonter la vulnérabilité.

²² Voir Angela Cotroneo et Marta Pawlak, « Community-based protection: the ICRC approach ».

49. La consultation et la participation des communautés déplacées sont essentielles dans un large éventail de programmes et d'initiatives, notamment au cours des phases d'urgence humanitaire. L'intégration des méthodes de participation interactive au stade le plus précoce possible est fondamentale pour des questions telles que l'identification des bénéficiaires, l'évaluation de la protection et les actions à entreprendre, ainsi qu'en matière de gestion des camps, notamment lors de l'établissement et de l'implantation de ces installations²³. La participation à la satisfaction des besoins fondamentaux, notamment l'alimentation, le logement, l'eau et les sanitaires permet de s'assurer que les réponses immédiates et à court terme conviennent aux besoins des personnes déplacées, y compris, par exemple, la fourniture de denrées alimentaires et d'abris culturellement acceptables. Les processus participatifs permettent de révéler des problèmes de protection critiques et d'y apporter des réponses rapides et vitales.

50. Dans les premières phases d'urgence, la participation prend plutôt la forme d'une transmission d'informations et de consultations, dans la mesure où la priorité est donnée à des interventions vitales et à d'autres actions similaires. Toutefois, au fur et à mesure que les déplacements internes passent aux phases de rétablissement et de résilience et s'étendent dans le temps, ou bien s'ils s'acheminent vers la recherche de solutions durables, il convient que la participation évolue et s'adapte rapidement pour devenir plus fonctionnelle et interactive et mette davantage l'accent sur la prise de décisions et l'autonomisation, ainsi que sur des initiatives locales impliquant les personnes déplacées.

51. La participation doit s'étendre à l'ensemble des processus afin de parvenir à des solutions durables. Mené sous la direction de la Rapporteuse spéciale et coordonné par le JIPS (Joint IDP Profiling Service – Service commun de profilage des déplacés), le projet de recherche d'informations en vue de l'adoption de solutions durables aux personnes déplacées²⁴ a pour objectif d'aider à la mise en œuvre du Cadre conceptuel du Comité permanent interorganisations sur les solutions durables. Ce projet a pour ambition d'élaborer des indicateurs, des outils, des méthodologies et des orientations permettant de disposer d'approches globales, mais également pratiques, pour pouvoir envisager des solutions durables et assurer le suivi des progrès accomplis pour faire face aux situations de déplacement. Les domaines d'intervention consistent notamment à veiller à ce que les voix des personnes déplacées soient entendues en matière de planification de solutions durables, en mettant l'accent sur la participation communautaire.

52. La participation ne devrait pas être complexe, difficile ou entraîner des risques ou des charges pour les communautés touchées par le déplacement. Elle devrait se déployer dans les lieux de prédilection des déplacés et tenir compte de leurs propres calendriers, par exemple dans le contexte de réunions communautaires, dans des centres de prestation de services sociaux ou de distribution de denrées alimentaires, ou encore dans le cadre de programmes de formation professionnelle et de projets générateurs de revenus, ainsi que dans d'autres environnements où les personnes déplacées se réunissent. Dans les zones urbaines où les personnes déplacées dans leur propre pays se réinstallent spontanément ou cherchent refuge auprès des habitants, il convient d'entreprendre des efforts particuliers pour les aviser des consultations organisées et leur permettre d'accéder à l'information.

53. Dans des situations de conflit et/ou dans d'autres environnements précaires, la participation pose des problèmes spécifiques et comporte des risques particuliers qui doivent être pris en compte dans toute méthode employée, tout en rappelant le

²³ fichier:///D:/downloads/10-internal-displacement%20(3).pdf.

²⁴ <http://www.jips.org/en/profiling/durable-solutions>.

principe consistant à éviter de causer le moindre préjudice. La participation des personnes touchées par les conflits et de celles ayant été victimes de violations des droits de l'homme peut les exposer à un risque accru, comme par exemple lorsque les activités correspondantes sont menées dans des lieux publics. Dans certains milieux à haut risque, des mesures de protection spéciales devraient être prises pour garantir la confidentialité et l'accès à des espaces sûrs. De même, dans les contextes faisant suite à des situations de conflit ou de violence, les personnes déplacées doivent avoir la possibilité de participer à des dialogues de consolidation de la paix et être activement intégrées aux processus d'évaluation des efforts de renforcement de la paix et de développement postérieurs aux conflits²⁵.

54. Le CICR a mis au point une méthode permettant de comprendre et de soutenir les mécanismes communautaires d'autoprotection et les stratégies de survie positives à l'usage des communautés touchées par un conflit armé ou par la violence. La protection communautaire permet un dialogue ouvert et sûr avec les communautés. Des ateliers mis en place par le personnel du CICR permettent de sélectionner des membres d'une communauté et d'identifier leurs préoccupations prioritaires, de débattre des causes et conséquences de ces problèmes et de formuler des propositions concrètes pour y remédier, en renforçant les stratégies d'adaptation positives et en évitant celles qui sont préjudiciables. Le cas échéant, le CICR évalue les suggestions et mène des études de faisabilité. Les activités susceptibles d'être mises en œuvre sont ensuite discutées avec les communautés, lesquelles se trouvent ainsi impliquées dans la conception et la mise en œuvre de certaines activités choisies.

55. Le rôle des institutions nationales des droits de l'homme en matière de lancement, d'encouragement et de soutien des processus participatifs est primordial. Des problèmes et des violations des droits de l'homme sont couramment rencontrés par les personnes déplacées à l'intérieur du territoire à tous les stades du déplacement. En conséquence, les institutions nationales des droits de l'homme doivent prendre des mesures concrètes pour engager, représenter et répercuter les préoccupations liées aux droits de l'homme des personnes déplacées auprès des autorités nationales et promouvoir des politiques et programmes intégrant les processus participatifs. Plus particulièrement, dans les situations où la confiance entre les autorités et les populations de personnes déplacées s'est détériorée, ces institutions peuvent agir comme des intermédiaires fiables indépendants des autorités. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme peuvent ainsi jouer un rôle de coordination, de facilitation et de médiation et aider à garantir une mise en œuvre systématique des processus de participation, notamment en organisant des réunions, en identifiant des représentants, en enregistrant et en communiquant des résultats, ainsi qu'en formulant des recommandations. Les mécanismes de plainte mis en place par les institutions nationales des droits de l'homme offrent aux personnes déplacées la possibilité de présenter des cas ou des réclamations susceptibles d'influer sur les processus de prise de décisions. Une aide juridique gratuite peut aider les personnes déplacées à faire valoir leurs droits et à accéder aux voies de recours légales. Les activités de suivi du respect des droits de l'homme menées par des institutions nationales des droits de l'homme devraient ainsi nécessairement inclure une évaluation du degré et de la nature de la participation des personnes déplacées à la prise de décisions concernant leurs droits.

56. Lors de sa visite officielle au Nigéria, le précédent Rapporteur spécial a été informé que la Commission nationale des droits de l'homme travaillait avec les personnes déplacées et remplissait plusieurs missions dans les régions touchées par

²⁵ Voir <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2013/11/Report-of-UNGA-event-on-durable-solutions-October-25-2013.pdf>.

l'insurrection de Boko Haram. Dans le cadre d'un groupe de travail sur le secteur de la protection, la Commission a organisé le suivi de la protection visant à identifier et à renforcer les mécanismes de protection communautaires et à restituer, grâce au dialogue communautaire, une image fidèle des préoccupations en matière de protection. La Commission nationale des droits de l'homme a informé le Rapporteur Spécial qu'elle avait mis en place une équipe spéciale interinstitutionnelle pour assurer des retours volontaires et en toute sécurité et qu'elle effectuait des visites d'évaluation. De même, la Commission des droits de l'homme des Philippines a élaboré et commencé à utiliser un outil de suivi des personnes déplacées à l'usage de ses bureaux régionaux, avec la participation des concernés. Ces outils offrent une méthode systématique d'évaluation des droits fondamentaux des personnes déplacées dans différentes situations, afin de définir des interventions concrètes et atteindre les résultats escomptés.

Le rôle et la valeur des données dans les approches participatives

57. La collecte de données est essentielle pour la recherche d'informations, lesquelles sont une composante fondamentale du processus de prise de décisions, formant un gisement d'éléments factuels de première importance. Un défi majeur pour garantir la participation des personnes déplacées consiste notamment à dresser une carte précise de leur répartition, d'enregistrer et de suivre leurs effectifs et les lieux de leur installation afin de suivre leurs mouvements, ce qui est vital pour garder le contact avec elles. L'« invisibilité » et partant, l'absence d'accès à de nombreuses personnes déplacées et le manque de contact avec elles, y compris celles qui sont en dehors des camps, doit être abordée dans le cadre d'un processus visant à assurer leur pleine participation, étant précisé que divers mécanismes et méthodes peuvent être utilisés pour relever ce défi. Bien que la collecte de données ne soit pas un substitut à la participation pleine et active des personnes déplacées dans leur propre pays, elle constitue néanmoins un élément essentiel des processus participatifs en renforçant et en validant les points de vue exprimés par des personnes déplacées sur la base de méthodes de collecte de données quantitatives et qualitatives.

58. Il est crucial de refléter les vues, besoins et attentes des personnes déplacées en s'appuyant sur une analyse crédible des données, afin de faire en sorte que leurs souhaits soient dûment pris en compte. Le profilage²⁶ est de plus en plus reconnu en tant qu'outil essentiel à la prise de décisions dans des situations de déplacement. Il permet, par le biais d'approches participatives, un engagement actif des communautés de personnes déplacées dans le processus de création d'une base de données factuelles sur leur situation, en tenant compte du sexe, de l'âge et d'autres facteurs de diversité. En outre, le profilage comporte également une analyse des priorités des personnes déplacées dans leur propre pays pour parvenir à des solutions durables et éviter les obstacles à leur réalisation. Le Service commun de profilage des déplacés, agissant en collaboration avec les États et les partenaires de l'aide humanitaire et du développement, a démontré l'importance d'un profilage perfectionné des situations de déplacement fondé sur des niveaux de complexité accrus, ainsi que la pertinence d'un processus décisionnel reposant sur des données factuelles.

59. L'Organisation internationale pour les migrations gère sa propre matrice de suivi des déplacements, qui est un système permettant de suivre et de surveiller les déplacements et la mobilité des populations. Ce système est conçu pour recueillir,

²⁶ À cet égard, les opérations de profilage sont totalement non discriminatoires et permettent de collecter différentes sortes de données ventilées par sexe, âge, lieu et diversité. Ces données deviennent la base factuelle de la prise de décisions, de l'obtention de fonds et de l'élaboration de politiques garantissant des solutions durables pour les personnes déplacées.

traiter et diffuser régulièrement et systématiquement des informations pour une meilleure compréhension des mouvements et de l'évolution des besoins des populations déplacées, aussi bien en un lieu fixe ou en déplacement. De même, le projet REACH, une initiative conjointe de deux organisations internationales non gouvernementales, à savoir ACTED et IMPACT, ainsi que le Programme d'applications satellitaires opérationnelles (UNOSAT) de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, ont pour but de permettre aux acteurs de l'aide humanitaire d'améliorer les mécanismes de prise de décisions fondés sur des données factuelles en s'appuyant sur une collecte, une gestion et une analyse efficaces des données avant, pendant et après une situation d'urgence.

60. Les enquêtes sociales, l'évaluation des besoins et des intentions, ainsi que d'autres formes de collecte et d'analyse de données peuvent être de nouveaux outils extrêmement utiles permettant à de nombreux membres des communautés de personnes déplacées de contribuer volontairement et en toute confidentialité aux processus participatifs. Les enquêtes d'intention sont de plus en plus utilisées en tant que méthodes permettant de comprendre les mouvements et les souhaits d'implantation des personnes déplacées, sachant qu'elles apportent également bon nombre d'autres informations essentielles qui aident à mieux répondre à ces attentes.

61. L'OIM a mené, dans les lieux d'installation des personnes déplacées, des enquêtes d'intentions de retour, y compris, en octobre 2016, à Maiduguri (Nigéria), capitale de l'État du nord-est de Borno touchée par l'insurrection de Boko Haram²⁷. Les enquêtes ont révélé les intentions des personnes déplacées et les éléments influençant leurs décisions, tels que l'amélioration de la sécurité, la nécessité d'une meilleure situation économique et la possibilité de disposer de moyens de subsistance à leur retour, ainsi que la sécurité alimentaire et la fourniture de logements. L'enquête et les discussions complémentaires menées par le HCR ont révélé que la sécurité était le facteur déterminant des décisions de retour des personnes déplacées, alors que beaucoup considéraient l'aide financière comme étant l'élément moteur susceptible de contribuer à un tel choix. Ces données permettent une planification stratégique bien informée des retours ou une intégration locale et une assistance à plus long terme qui répondent mieux aux attentes des déplacés. Cette excellente pratique de l'OIM permet une prise de décisions fondée sur les intentions des personnes déplacées, conformément à son nouveau cadre politique relatif aux personnes déplacées dans leur propre pays.

F. La participation comme moyen de prévenir les déplacements

62. Le Sommet humanitaire mondial met l'accent sur la prévention de nouveaux déplacements. Les mécanismes et processus participatifs devraient jouer un plus grand rôle dans la prévention du déplacement, la réduction des risques de catastrophe et les mesures de planification et d'atténuation des effets des déplacements, en particulier dans les pays qui ont connu des déplacements dus à des catastrophes ordinaires ou un historique de déplacements provoqués par des conflits ou par la violence. La bonne gouvernance englobe la planification d'événements de déplacement et une intervention précoce auprès des communautés touchées par d'éventuels déplacements afin de les sensibiliser aux risques qui en découlent, de prendre en compte les possibilités de limiter les déplacements de populations en réalisant des projets au niveau local, notamment pour consolider les habitations ou les protections contre les inondations, de s'engager dans des programmes de

²⁷ <https://nigeria.iom.int/sites/default/files/dtm/IOM%20Nigeria%20Return%20Intention%20Survey%202016Final.pdf>.

préparation en prévision des catastrophes et d'identifier les préférences des communautés lorsqu'il est probable que le déplacement ait lieu. Un engagement précoce auprès des communautés contribue à instaurer un climat de confiance et de compréhension, ainsi qu'à réduire la méfiance vis-à-vis des autorités.

63. À l'heure actuelle, de telles planifications participatives de futurs déplacements et l'investissement dans des approches d'alerte précoce et d'action rapide demeurent rares. Ces actions nécessitent la mise en place de stratégies idoines et, dans certaines régions sujettes aux catastrophes, la mise en œuvre permanente de politiques et de cadres institutionnels permettant de mener des activités de sensibilisation et d'appliquer des processus participatifs, de manière à remédier aux risques de déplacements de personnes provoqués par les catastrophes naturelles avant que la catastrophe n'ait lieu et que les déplacements se produisent. Il existe de mauvaises pratiques de gestion des risques qui omettent de faire pleinement participer les communautés, tels que des programmes de réinstallation des communautés visant à les transférer loin des zones sujettes aux catastrophes naturelles sans consulter pleinement les communautés affectées et sans tenir compte de toutes leurs préoccupations, notamment en ce qui concerne les terres, les biens et les moyens de subsistance.

64. Les déplacements internes dus à des projets de développement exigent que les personnes soient informées et consultées et que leur participation soit assurée bien avant le déplacement proprement dit. Les Principes de base et directives sur les expulsions et les déplacements liés au développement (2007)²⁸ fournissent des orientations pour traiter les incidences sur les droits de l'homme des déplacements liés au développement et pour veiller à ce que les personnes exposées au risque de déplacement soient protégées conformément aux dispositions juridiques et normes internationales pertinentes. Pour les peuples autochtones, qui ont des relations particulièrement fortes avec leurs terres et leurs territoires, il est essentiel d'appliquer le principe du consentement préalable, libre et éclairé, comme le prévoit la Convention n° 169 de l'OIT. Les Principes directeurs et la Convention de Kampala soulignent la nécessité pour les États de prévenir, dans toute la mesure possible, les déplacements résultant de projets exécutés par des acteurs publics ou privés et disposent que les États parties doivent veiller à ce que d'autres solutions soient envisagées, en informant pleinement et en consultant les personnes concernées. Les normes élaborées par des organismes de financement internationaux, tels que la politique opérationnelle 4.12 de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire²⁹, même si elles prévoient de consulter les personnes concernées par les projets financés par la Banque mondiale, devront être appliquées et suivies plus efficacement pour inclure une participation effective des personnes déplacées.

G. La contribution de la participation au règlement des situations de déplacement prolongé

65. Dans les situations de déplacement prolongé, l'engagement des autorités nationales et des partenaires nationaux et internationaux auprès des communautés touchées peut diminuer au fil du temps ou cesser complètement au fur et à mesure que l'attention et les ressources faiblissent. L'engagement peut se poursuivre, mais il peut être sous-tendu par une orientation particulière des autorités, telle que le retour des personnes déplacées vers leurs lieux d'origine ou vers un territoire contesté, même lorsque les communautés préfèrent d'autres options ou lorsque la

²⁸ Voir www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf.

²⁹ <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f89db.pdf>.

réalité du terrain ne permet pas un tel retour. Il est essentiel de poursuivre la consultation et la participation des personnes déplacées dans le cadre d'un processus visant à régler les situations de déplacement prolongé et à trouver des solutions viables et durables qui correspondent aux préférences des personnes déplacées. En effet, le renforcement de la participation est essentiel pour débloquer les situations de déplacement prolongé et trouver les solutions idoines permettant de faire sortir les personnes déplacées d'un cycle de dépendance.

66. Au fil du temps et en fonction de nombreux facteurs, les préférences des personnes en situation de déplacement prolongé peuvent changer. Il est possible que des avis exprimés peu après le déplacement ne soient plus valables par la suite, car, entre temps, les personnes déplacées peuvent avoir établi des liens économiques, sociaux et autres loin de leurs foyers d'origine. Il est également possible que les conditions de vie se détériorent et que l'aide humanitaire faiblisse, ce qui risque de remettre en cause les mécanismes d'adaptation. La participation doit donc être régulière et s'inscrire dans le long terme pour tenir compte de l'évolution des opinions et des circonstances. Les mécanismes de participation doivent nécessairement s'adapter et s'étendre pour prendre en compte non seulement les préférences de lieux, de logements et de services essentiels, mais aussi envisager les préférences et possibilités de nouveaux modes de subsistance, tenir compte des initiatives de renforcement de la résilience, de l'acquisition de nouvelles compétences ou de la formation à de nouvelles activités.

67. Le rapport commandé par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat intitulé « Sortir de l'impasse : réduire les situations de déplacement interne prolongé comme objectif collectif »³⁰ révèle que le nombre sans cesse croissant de personnes en situation de déplacement prolongé fait ressortir l'insuffisance de l'action humanitaire. Pour inverser cette tendance, il est nécessaire que les gouvernements des pays touchés fassent preuve d'une forte volonté politique et d'une prise en charge active du problème, que des efforts concertés soient consentis par les acteurs de l'aide humanitaire, du développement et, selon les circonstances, les défenseurs des droits de l'homme, de la paix et de la sécurité ou encore les intervenants dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe, et que la participation des personnes déplacées et des communautés locales soit effective. La Rapporteuse spéciale approuve les recommandations formulées dans le rapport, notamment pour assurer la fourniture d'informations, la consultation et la participation des communautés touchées par les déplacements sur toutes les questions qui les concernent.

68. Pour résoudre les situations de déplacement interne prolongé et sortir de la dépendance à l'égard de l'aide, il est essentiel de mettre l'accent sur des approches de développement, plutôt que sur des approches humanitaires. Les processus participatifs et les activités correspondantes doivent reconnaître et s'adapter clairement à de nouvelles priorités de développement et envisager des résultats à long terme axés sur des solutions durables. Les autorités nationales devraient faire en sorte que les populations en situations de déplacement prolongé soient pleinement incluses et qu'elles soient en mesure de prendre une part active à des processus participatifs dédiés, ainsi qu'à des activités et à des processus de développement au niveau national, y compris ceux qui s'inscrivent dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et des plans locaux et nationaux mis en place pour satisfaire aux obligations de réalisation des objectifs du développement durable.

³⁰ <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Breaking-the-impasse.pdf>.

H. La participation effective des personnes déplacées vivant en dehors des camps

69. S'il est difficile d'assurer la participation des personnes déplacées vivant dans des camps ou d'autres structures, il est encore plus compliqué d'atteindre et de garantir la participation des personnes en dehors des camps et dispersées au sein de communautés d'accueil, notamment en ce qui concerne l'accès aux personnes touchées. Les personnes déplacées vivant en dehors des camps, présentes dans les villes ou dans des implantations sauvages, sont souvent « invisibles » et difficiles à atteindre, particulièrement dans les zones urbaines pauvres, sachant qu'elles sont régulièrement ignorées par les programmes nationaux d'assistance et de développement durable. Toutefois, il est important de veiller à ce que leurs droits soient protégés et tout doit être fait pour les identifier et faciliter leur participation.

70. Des méthodes alternatives de recherche, de collecte de données et de sensibilisation sont nécessaires pour permettre aux individus d'exprimer leur avis en dehors des réunions et des processus participatifs formels. Ces méthodes peuvent inclure le déploiement d'équipes de liaison formées et de travailleurs sociaux dans les camps ou les lieux d'implantation, ou encore auprès des communautés d'accueil des personnes déplacées. Le téléphone et d'autres technologies de communication, ainsi que les médias sociaux, ont fourni des informations importantes aux acteurs de l'aide humanitaire, notamment sur la situation de personnes se trouvant dans des zones urbaines, des endroits difficiles à atteindre et des régions sous le contrôle de groupes armés non gouvernementaux, offrant ainsi de nouvelles possibilités de collaboration avec les personnes déplacées.

71. Des permanences téléphoniques ont été employées dans différentes situations de déplacement pour communiquer avec les personnes déplacées vivant en dehors des camps et recevoir des informations les concernant. Ces permanences téléphoniques peuvent être utilisées comme un moyen de recueillir des informations concernant des individus et des communautés difficiles d'accès, y compris ceux qui ne peuvent pas être inclus dans des processus participatifs (par exemple les femmes dans certains contextes), étant précisé que ce service peut également constituer un moyen confidentiel de communiquer sur des questions ou des problèmes de protection. Il s'agit d'un outil essentiel d'obtention d'informations qui permet aux utilisateurs de mobiliser les acteurs et les services, d'être pris en compte dans la planification et de contribuer potentiellement à la prise de décisions.

72. L'utilisation des médias ou de campagnes médiatiques peut être le moyen le plus efficace d'atteindre de nombreuses personnes installées dans des quartiers d'habitat spontané. Une plus large utilisation des technologies de l'information et de la communication a été proposée, en particulier au profit des personnes déplacées dans les zones urbaines où l'accès à Internet peut être plus largement disponible, notamment par le Comité international de secours dans son rapport intitulé « L'utilisation des TIC visant à faciliter l'accès à l'information et la redevabilité envers les populations touchées dans les zones urbaines »³¹.

73. Le HCR a lancé, par l'intermédiaire de partenaires opérationnels, des actions d'information de masse à l'intention des personnes déplacées dans la région du Kurdistan en Iraq afin de promouvoir le dialogue et l'échange d'informations avec les communautés, permettant ainsi aux personnes touchées de faire connaître leurs besoins, leurs préoccupations et leurs réactions. En Ukraine, dans le cadre de son engagement en matière de redevabilité envers les populations affectées, le HCR a

³¹ <https://www.rescue.org/report/using-ict-facilitate-access-information-and-accountability-affected-populations-urban-areas>.

utilisé des permanences téléphoniques gérées par des partenaires en tant que mécanismes permettant aux personnes et aux communautés de déposer des plaintes et de faire des signalements. En Ukraine également, le CICR a mis en place une permanence téléphonique pour recevoir des plaintes et des retours d'information concernant son programme d'assistance en espèces à l'intention des personnes déplacées dans leur propre pays. Les motifs d'appel sont enregistrés, systématiquement analysés et utilisés pour adapter le programme. Au Nigéria, le CICR est en train de mettre en place des permanences téléphoniques pour recevoir des plaintes et des retours d'information et contacte systématiquement les personnes déplacées dans les zones difficiles à atteindre pour s'assurer qu'elles aient bien reçu l'aide qui leur était destinée.

74. Les communautés d'accueil sont profondément touchées par les déplacements et apportent un soutien essentiel à la majorité des personnes déplacées. En général, ces communautés sont toutefois moins visibles et ont tendance à être négligées par les acteurs de l'aide humanitaire. Ayant souvent des ressources limitées et faisant elles-mêmes l'objet de mécanismes d'adaptation, elles sont généralement mises à rude épreuve par l'arrivée de personnes déplacées, ce qui peut accroître leur pauvreté et donner lieu à des frustrations, à de l'animosité et à des tensions. Afin de prévenir les problèmes de protection et les tensions, il est donc fondamental d'évaluer les besoins des communautés d'accueil et d'y répondre en élaborant des programmes de consultation et de participation.

I. La prise en compte des questions d'égalité des sexes, d'âge, de handicap et de diversité dans le cadre des processus participatifs

75. Les problèmes auxquels sont confrontées les personnes déplacées se traduisent souvent en termes collectifs : communautés, populations et groupes touchés. Toutefois, les droits de l'homme sont individuels, même s'ils sont souvent exercés collectivement, et chaque individu peut être affecté de différentes manières par le déplacement, sans oublier que les problèmes de protection dépendent de divers facteurs, notamment le sexe, l'identité ou l'âge. C'est ainsi que toute personne a droit à une solution répondant à ses besoins spécifiques. Lorsque, par exemple, il y a eu violence, notamment la violence sexuelle à l'égard des femmes, toute personne a le droit de rejeter une solution qui nécessiterait son retour dans la région où elle a subi un traumatisme, la violence ou le meurtre d'êtres chers.

76. Un certain degré de consultation et de participation est requis, tant au niveau de l'individu qu'à celui de la famille, pour parvenir à des solutions répondant aux besoins de chacun et concrétisant les droits individuels des personnes déplacées, ce qui, en pratique, est rarement atteint. Ce défi est difficile à relever, mais cette approche convient particulièrement aux scénarios de déplacement résultant de conflits ou de violences généralisées ou ciblées. Alors que le retour de l'ensemble d'une communauté peut être la solution souhaitée par les autorités, il est dangereux de supposer que c'est la solution souhaitable pour toutes les personnes déplacées et sa mise en œuvre pourrait même constituer une violation des droits de l'homme.

77. Le vécu des femmes déplacées, ainsi que leurs points de vue et priorités, peuvent être complètement différents de ceux des hommes. Les barrières culturelles et autres obstacles peuvent poser des problèmes de consultation et empêcher la participation des femmes. Il est possible que les femmes ne reçoivent pas certaines informations communiquées aux chefs de file masculins, ce qui fait qu'elles risquent de se retrouver défavorisées. Néanmoins, il incombe aux autorités nationales et autres parties prenantes de respecter le droit des femmes à participer et

à prendre des mesures pour veiller à ce que leurs points de vue soient entendus et pris en compte, tout en respectant les normes sociales et culturelles.

78. Des consultations directes de femmes révèlent des problèmes de protection et ont des répercussions significatives sur des questions telles que la gestion des camps et la nécessité de mesures de protection spécifiques. De même, les mesures prises pour faire en sorte que les femmes soient en mesure de se joindre aux hommes, ou de les remplacer dans les processus participatifs, ont pour effet une autonomisation accrue des femmes, en leur permettant notamment d'assumer des responsabilités de premier plan. À cet égard, le rapport du Secrétaire général au titre du Sommet mondial sur l'action humanitaire indique ce qui suit : « Il est indubitablement démontré qu'une participation véritable des femmes accroît l'efficacité de l'aide humanitaire [...] Les groupes de femmes et la participation des femmes ont eu et continuent d'avoir d'importantes incidences positives sur les processus de paix, la lutte contre la violence sexiste et la fourniture de services aux communautés »³².

79. Le fait que les hommes soient les principaux décideurs peut conduire à l'échec lorsqu'il s'agit de remédier aux risques encourus par les femmes, tels que la violence sexuelle, l'exploitation ou la coercition, y compris en ce qui concerne la distribution de l'aide humanitaire essentielle. Lorsque les femmes peuvent exprimer leurs préoccupations en toute sécurité, on constate des changements importants dans la gestion des camps, comme par exemple lorsque les femmes distribuent les vivres et articles non alimentaires, ce qui permet de réduire ces risques. Il reste à faire en sorte que la voix des femmes et leurs préoccupations se traduisent par des changements immédiats et des mesures de protection, qu'elle soit également prise en compte dans des processus décisionnels plus étendus, notamment ceux qui concernent les retours à plus long terme, l'intégration ou la réinstallation ailleurs dans le pays. Par ailleurs, une véritable participation des femmes peut donner lieu à des situations où elles vont aller au-delà des rôles sociaux qui leur sont traditionnellement imposés.

80. Les membres d'autres groupes vulnérables au sein des populations de personnes déplacées doivent faire face à des problèmes spécifiques et ne peuvent être ignorés dans le processus de participation. Des mesures spéciales sont nécessaires pour veiller à ce que les personnes âgées et les personnes handicapées, par exemple, puissent participer et que leur voix, leurs besoins et leurs points de vue soient pris en compte dans les décisions qui les concernent. Les personnes âgées peuvent avoir des liens plus solides avec leurs lieux d'origine et les solutions qu'elles préfèrent peuvent différer de celles des plus jeunes membres susceptibles de prendre la direction communautaire et de représenter les communautés. De la même manière, l'inverse peut être vrai et les jeunes doivent être en mesure de participer et de partager leurs points de vue. Lorsque des personnes handicapées ont pu participer, elles ont exprimé des préoccupations particulières, notamment leurs difficultés à faire la queue pour la nourriture et à obtenir l'assistance nécessaire, ce qui a conduit à l'adoption de dispositions spéciales à leur intention.

81. Les autorités nationales doivent agir en appliquant le droit à la non-discrimination, notamment en termes de fourniture de l'assistance et de processus participatifs. Pour ce faire, il faut veiller à ce que toutes les personnes puissent participer sur un pied d'égalité, notamment celles appartenant à des minorités, qui sont les premières victimes des conflits et des déplacements internes et peuvent être fortement marginalisées. Des études ont montré qu'il existait une certaine discrimination, liée à leur identité, à l'égard des minorités ou des communautés

³² A/70/709, par. 44 et 94.

autochtones en matière d'assistance humanitaire et d'aide au développement³³. Les autorités nationales et les partenaires de l'aide humanitaire et du développement emploient souvent des personnes appartenant à des communautés majoritaires. Il convient de veiller à ce que les pratiques discriminatoires dans la société en général ne soient pas reproduites dans les mesures prises pour faire face aux déplacements, entraînant ainsi l'exclusion de certaines personnes des processus participatifs ou de l'assistance.

IV. Conclusions et recommandations

82. Une « révolution » de la participation est nécessaire pour veiller à ce que le droit des personnes déplacées de participer à la prise des décisions les concernant soit non seulement garanti en théorie, mais qu'il soit maintenu en pratique et qu'il lui soit accordé une plus grande priorité en tant que partie intégrante des obligations nationales en matière de droits de l'homme et de bonne gouvernance. Les personnes déplacées dans leur propre pays font souvent état du peu de concertation avec les autorités, d'échanges rares et éphémères, d'approches descendantes normalisées, d'attitudes du type « nous savons mieux que vous », de fourniture d'informations incohérentes et insuffisantes et d'une incapacité à entendre ou à refléter leurs points de vue dans les processus décisionnels. Une participation effective est inévitablement confrontée à des difficultés significatives, ce qui provoque parfois la colère et la frustration des communautés, un sentiment d'incertitude quant à leur avenir et une certaine méfiance à l'égard des autorités, auxquels s'ajoutent des réponses et des solutions imposées ne répondant pas à leurs attentes, à leurs vœux ou à leurs besoins.

83. Lorsqu'elle est efficace et axée sur les résultats, la participation permet aux communautés déplacées de reprendre en main leur destin et de prendre conscience de leurs droits, contribuant à accroître leur capacité à se relever. Elle restitue aux communautés une dignité essentielle leur permettant d'être des partenaires de leur propre relèvement et de chercher des solutions plutôt que de demeurer « assistées » et de compter simplement sur la « résilience » pour s'adapter à leur situation. Une participation effective est indispensable pour comprendre et régler les problèmes de protection. L'absence de participation efficace réduit la possibilité de parvenir à des solutions pérennes. La participation comme élément clef de la réponse aux déplacements internes doit donc devenir la nouvelle norme, rigoureusement appliquée par la mise en place de mécanismes clairs et efficaces, un financement sûr et des procédures adaptées aux situations de déplacement.

84. Les autorités nationales doivent renforcer leur engagement et appuyer les processus participatifs en tant que chefs de file, dès le début et tout au long de leur mise en œuvre. Tandis que les organisations non gouvernementales et les acteurs internationaux devraient rester des partenaires essentiels de la mise en œuvre de ces processus, le soutien à la participation des personnes déplacées doit être compris comme une obligation des gouvernements et non seulement comme une activité de la société civile et des partenaires de l'aide humanitaire et du développement. L'amélioration de la participation et de son efficacité, ainsi que l'application de ses résultats aux processus décisionnels, sont des moyens efficaces d'assurer une meilleure redevabilité des gouvernements à l'égard des personnes déplacées et constituent des éléments essentiels de bonne

³³ Voir le rapport de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités (2016) soumis au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/31/56).

gouvernance. Dans ce contexte, la citoyenneté est souvent un principe important dans la mesure où la majorité des personnes déplacées est concernée par l'exercice des droits à la participation politique.

85. La participation doit s'étendre à tous les stades du déplacement et, si possible, avant le déplacement. Des millions de personnes dans le monde étant en situation de déplacement prolongé, la participation et l'engagement des communautés peuvent aider à « débloquer » de telles situations. En conséquence, les processus et mécanismes de participation doivent être maintenus jusqu'à ce que des solutions durables soient trouvées. De même, veiller à ce que les informations pertinentes parviennent aux personnes déplacées résidant en dehors des camps et à ce que ces personnes puissent faire état de leurs problèmes, de leur situation et de leurs préoccupations et qu'elles aient la possibilité de participer aux solutions, demeure un défi constant qui doit être relevé efficacement. À cet égard, la participation des personnes déplacées doit aller de pair avec celle des communautés d'accueil, en particulier dans le cadre d'approches de développement efficaces.

Recommandations

86. La Rapporteuse spéciale recommande aux États et aux autres parties prenantes nationales :

- a) De veiller à ce que la législation et les politiques nationales relatives aux personnes déplacées fassent une place et accordent un degré de priorité élevé à la consultation et à la participation, conformément aux dispositions juridiques et aux normes internationales pertinentes;
- b) De mettre au point des méthodes de planification opérationnelles claires concernant la participation des personnes déplacées qui soient fondées sur des pratiques efficaces et précisent les concepts, fixent des échéances, assurent la communication régulière d'informations et définissent les critères et objectifs des processus participatifs;
- c) De charger une entité ou un organisme gouvernemental de diriger et de coordonner les activités de participation en collaboration avec d'autres autorités nationales et locales, des organismes internationaux et des personnes déplacées;
- d) D'assurer le financement et l'appui nécessaires à des processus participatifs ouverts à tous, ainsi que le recrutement, la formation et le déploiement du personnel chargé de favoriser la participation;
- e) De veiller à ce que les processus participatifs intègrent les femmes, les jeunes, les handicapés, les membres de minorités et les autres personnes susceptibles d'être victimes d'exclusion ou de discrimination du fait de leur identité ou pour des motifs culturels, sociaux, historiques, politiques ou autres;
- f) D'associer aux processus participatifs les organisations communautaires traditionnelles ou coutumières et les structures et pratiques de dialogue, tout en veillant à ce qu'elles ne renforcent pas la marginalisation ou l'exclusion existantes;
- g) De fournir en temps voulu des informations exhaustives aux personnes déplacées sur les possibilités de participation et les échéances proposées, ainsi que sur les possibilités qui s'offrent à elles de prendre part à des processus participatifs;

h) **D'informer et de faire participer les personnes déplacées vivant en dehors des camps, notamment par le biais de campagnes d'information, de permanences téléphoniques, des médias sociaux et de consultations communautaires;**

i) **D'appuyer l'action des organisations de la société civile et de renforcer leur capacité de mener des activités avec les personnes déplacées et les communautés touchées par le déplacement afin d'améliorer leur aptitude à participer efficacement;**

j) **De mettre en place des équipes de liaison avec les communautés chargées de répondre aux demandes, aux préoccupations et aux plaintes, et d'établir des échanges cohérents, durables et systématiques avec les communautés touchées par les déplacements;**

k) **De mettre en place ou renforcer la capacité des instituts de statistique et des organismes de recherche nationaux d'entreprendre des enquêtes sociales et statistiques et le profilage des personnes déplacées ;**

l) **De renforcer et soutenir le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme s'agissant d'engager, de promouvoir et d'appuyer les processus participatifs et les mécanismes de plainte destinés aux personnes déplacées.**

m) **De faire systématiquement en sorte que les personnes déplacées puissent participer aux instances nationales et aux processus de consultation, sachant que leurs points de vue et expériences peuvent contribuer à éclairer l'élaboration des politiques internationales.**

87. La Rapporteuse spéciale recommande aux partenaires de l'aide humanitaire et du développement ainsi qu'à la communauté internationale des donateurs :

a) **D'appuyer et de financer suffisamment et systématiquement, dès les premières phases du déplacement, les programmes qui prévoient la mise en place de processus participatifs;**

b) **De coordonner la mise au point d'approches fondées sur des normes communes pour renforcer l'engagement communautaire et la participation des personnes déplacées, notamment les plus vulnérables;**

c) **De renforcer les capacités internes et de déployer dans les opérations sur le terrain du personnel spécialisé dans les méthodes participatives pour diriger et faciliter les processus participatifs;**

d) **De fournir une assistance technique et une formation aux autorités nationales, aux institutions nationales de défense des droits de l'homme et aux partenaires de la société civile afin de leur donner les moyens de mener et maintenir en place des processus participatifs;**

e) **De conserver une certaine marge de manœuvre dans la définition des priorités des programmes de financement pour tenir compte des résultats des processus participatifs et s'y adapter;**

f) **De renforcer le dialogue local afin de tenir compte des retours d'information émanant des communautés dans la programmation et l'exécution des projets;**

g) **De veiller à ce que les plans d'aide humanitaire et le suivi stratégique de ceux-ci fassent une place aux approches participatives et tiennent effectivement compte des contributions des communautés touchées;**

h) **De renforcer la coopération et la collaboration avec les partenaires de l'aide humanitaire et du développement, notamment dans le domaine des processus participatifs, au cours des différentes phases des déplacements;**

i) **D'améliorer la participation des personnes déplacées aux instances régionales et internationales et aux processus de consultation, sachant que leurs points de vue et expériences peuvent contribuer à éclairer l'élaboration des politiques internationales.**
