

**Comité exécutif du Programme
du Haut-Commissaire**

Distr. Restreinte
24 mai 2023
Français
Original : anglais et français

**Comité permanent
Quatre-vingt-septième réunion**

Engagement du HCR pour les déplacés internes

Résumé

Le présent document fait une mise à jour sur les derniers développements dans l'engagement du HCR pour les déplacés internes, y compris les aspects opérationnels et la direction de la coordination. Il met aussi en lumière les progrès réalisés en matière de partenariat stratégique et de développement des capacités pour la coordination humanitaire. Il décrit les efforts fournis par l'Organisation pour faciliter le passage de la réponse humanitaire au développement, aux programmes connexes et au plaidoyer pour la centralité de la protection et les solutions dans les situations de déplacement interne.

I. Introduction

1. Plus de 57 millions de personnes étaient déplacées en fin 2022 à l'intérieur de leur propre pays, nombre record jamais enregistré. Huit millions de personnes étaient nouvellement déplacées à cause de conflits de grande ampleur survenus pendant l'année. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays par des conflits et des violences constituent la majorité des personnes déplacées de force dans le monde. Cette tendance persiste au cours des deux dernières décennies. Les déplacés internes constituent par ailleurs le plus grand groupe de populations déplacées relevant de la compétence du HCR qui s'occupe de situations de déplacement interne dans 34 pays à travers toutes les régions.
2. En 2022, près de 5,9 millions de déplacés internes se seraient retournés à leurs lieux d'origine à travers le monde.

II. Déplacement interne : plaidoyer en cours

3. Pour relever les défis liés au déplacement interne, il faut mettre l'accent sur la responsabilité primordiale des États d'assister et de protéger les personnes déplacées dans leur propre pays. Cela suppose de façon constante un plaidoyer pour les déplacés internes, y compris auprès d'acteurs non étatiques dans certains cas.
4. En 2022, le HCR a publié un rapport intitulé « *Global Report on Law and Policy on Internal Displacement: Implementing National Responsibility* » (rapport global sur le droit et la politique sur le déplacement interne : mise en œuvre de la responsabilité des États)¹. Ce rapport phare analyse les principaux jalons de la responsabilité des États, comme l'existence d'une législation nationale efficace, ainsi que les tendances régionales et mondiales. Il examine aussi les possibilités d'apprentissage pour la mise au point d'instruments nationaux permettant de protéger les déplacés internes et de contribuer à des solutions durables pour ceux-ci. Le HCR a soutenu le travail du Groupe d'experts pour la protection des déplacés internes, équipe de contact de haut niveau ayant mené des consultations avec les dirigeants nationaux sur la planification stratégique en vue de renforcer les réponses en matière de protection, notamment par des missions effectuées au Honduras et au Soudan du Sud.
5. L'analyse de la protection constitue un outil clé de plaidoyer pour le HCR. Pendant l'année, l'analyse de la protection, préparée par le Groupe mondial de la protection dirigé par le HCR, a été communiquée aux États affectés, aux Coordonnateurs résidents des Nations Unies et aux équipes-pays, ainsi qu'aux déplacés internes, afin de veiller à ce que la protection soit au centre de la réponse des parties prenantes.
6. À la suite de la décision prise en 2022 par plusieurs États de promouvoir de nouvelles politiques et lois pour les déplacés internes, le HCR a rappelé qu'il était prêt à mettre une fois de plus son expertise et son assistance, si nécessaire, à la disposition des gouvernements, afin de les aider à mieux protéger les déplacés internes et de contribuer à identifier des solutions durables en leur faveur. Ces gouvernements sont notamment ceux du Honduras, du Mexique, du Nigéria, du Mozambique et des Philippines.

III. Inclure les solutions aux problèmes de déplacement interne dans les premières réponses humanitaires

7. La politique du HCR sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence, publiée en janvier 2023, fait des « solutions durables dès le début » un principe cardinal. Elle attire l'attention sur la nécessité d'inclure dès le début la recherche de solutions durables dans toutes les activités de préparation et de réponse aux situations d'urgence. Les crises de déplacement interne tendent à être par nature instables, avec de nouveaux déplacements qui surviennent

¹ Disponible à <https://www.globalprotectioncluster.org/publications/810/reports/report/global-report-law-and-policy-internal-displacement-implementing>

au moment même où les déplacés internes décident de retourner chez eux ou de chercher d'autres solutions.

Dans la pratique, les approches du HCR pour des solutions durables, dès le début, consistent notamment en :

- des interventions de programme qui permettent aux communautés de prendre des décisions, et qui catalysent et facilitent les solutions durables pour les déplacés internes dans le cadre d'une réponse d'urgence ;
- l'exploitation du rôle du HCR en matière de coordination de groupes sectoriels pour faire adopter tôt l'approche de solutions durables dans les autres secteurs et au sein de l'Équipe-pays pour l'action humanitaire, afin d'avoir une approche humanitaire à l'échelle du système et d'impliquer les acteurs de développement et de paix dès le début pour identifier les premières possibilités d'action commune.

8. Pour le HCR, les solutions durables dès le début signifient investir dans les personnes et leurs capacités, afin d'atténuer les risques de dépendance. Les activités actuelles de préparation et de réponse aux situations d'urgence comprennent des enquêtes d'intention et l'inventaire des zones de retour, des conseils, ainsi que des aides en espèces et en nature pour permettre la prise de décisions en matière de solutions durables et l'autonomisation sur le plan économique. Elles apportent aussi un appui communautaire tenant compte des relations avec les communautés non déplacées, afin de favoriser la cohésion sociale et la coexistence pacifique.

9. Le HCR a entrepris des interventions pour promouvoir des solutions dès le début des déplacements internes dans plusieurs pays comme l'Éthiopie et l'Ukraine, en collaborant avec les autorités et les communautés pour leur permettre de faire des choix éclairés en matière de solutions, d'inclure les programmes orientés vers des solutions dans la coordination des groupes sectoriels et d'autres processus pertinents. Au Cameroun, le HCR a aidé le gouvernement à intégrer les déplacés internes dans le prochain recensement démographique.

IV. Accompagner le passage de la réponse humanitaire au développement

10. Avec le passage de la réponse humanitaire au développement, en cours dans plusieurs pays en 2022, le HCR a adapté son engagement dans le cadre des liens action humanitaire, action pour le développement et paix.

11. En Iraq, le HCR a commencé le passage de la réponse d'urgence à une approche de développement à plus long terme, en prévision de la désactivation du système de groupes sectoriels et de l'arrêt du plan de réponse humanitaire, et ce, en application de la décision de l'Équipe-pays pour l'action humanitaire d'abandonner progressivement la réponse humanitaire pour les déplacés internes pour se focaliser sur les solutions durables. Le HCR et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme vont codiriger la plate-forme de protection nouvellement créée, devant informer les partenaires et leur fournir des orientations stratégiques, ainsi que de l'appui technique dans le cadre du Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable.

12. Aux Philippines, le HCR a poursuivi son appui à l'élaboration de la législation sur les droits de déplacés internes tant au plan national que dans la région autonome de Bangsamoro dans le Mindanao musulman. Les deux projets de loi à cet égard devraient être adoptés en 2023. Dans le cadre du Programme d'action du Secrétaire général sur les déplacements internes, le HCR a collaboré avec l'Équipe-pays des Nations Unies et des partenaires de la société civile, ainsi qu'avec le Coordonnateur résident, pour apporter un appui technique et en matière de renforcement des capacités aux autorités nationales et locales sur les solutions durables. Des activités similaires de transition sont en cours en Libye où le HCR a contribué aux efforts globaux déployés par l'Équipe-pays des Nations Unies, des donateurs et des organisations non gouvernementales internationales pour soutenir les solutions durables pour

les déplacés internes, conformément au Plan-cadre de coopération de Nations Unies pour le développement durable.

V. Partenariat

13. Le HCR contribue à une approche multipartite de gestion des déplacements internes, engageant l'ensemble de la société, au moyen de divers partenariats inclusifs avec les autorités locales et nationales ; la société civile locale, les organisations communautaires, les organisations féminines locales, et les groupes confessionnels ; les entités des Nations Unies, y compris les missions politiques et de maintien de la paix ; les organisations régionales et internationales ; les acteurs du développement et les institutions financières ; le secteur privé ; les déplacés internes et les communautés affectées par le déplacement.

14. Des progrès ont été accomplis dans la collaboration avec les partenaires des Nations Unies en vue d'exploiter leurs avantages comparatifs dans les domaines où le travail en commun peut permettre d'obtenir de meilleurs résultats dans la réponse aux crises et défis actuels et futurs. Par un mémorandum d'entente global, le HCR et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-habitat)², renforcent leur collaboration dans les principaux domaines de réponse opérationnelle et de programme ; d'appui politique intégré et de développement des capacités ; de connaissances, de données, de plaidoyer et de sensibilisation – couvrant les thèmes comme les approches intégrées d'installation, les droits au logement, aux terres et aux biens. Un module global sur l'accès aux terres et aux biens a été créé dans le cadre de l'enquête du HCR sur le déplacement forcé.

15. Le Cadre global de collaboration pour l'inclusion et les solutions 2023-2025 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du HCR³ favorise la collaboration, avec un accent particulier sur les principaux domaines dans lesquels le PNUD dispose d'un solide avantage comparatif pour contribuer, en termes de financement pour le développement, d'assistance technique et de plaidoyer, au règlement des situations de déplacement forcé. Le Cadre aligne le travail des deux organismes pour mettre en œuvre les liens action humanitaire, action pour le développement et paix, trouver des solutions pour les populations déplacées ou apatrides et soutenir les gouvernements et les communautés d'accueil.

16. En juin 2022, le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ont établi le Cadre d'engagement OIM/HCR⁴, afin de renforcer leur collaboration i) dans les situations de mouvements mixtes impliquant les réfugiés et les migrants ; ii) pour des solutions durables en faveur des déplacés internes ; iii) pour le renforcement des capacités des autorités nationales en matière de collecte de données dans les situations de déplacement interne. Ce cadre favorise la collaboration entre les deux entités à travers le monde.

17. En février 2023, le HCR et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont signé un Cadre de collaboration stratégique⁵, matérialisant leur désir commun de promouvoir l'inclusion des enfants déplacés et de leurs familles dans les plans, les budgets, les bases de données et les systèmes de fourniture de services nationaux. Le Centre commun de données HCR-Banque mondiale a amélioré la collecte, l'analyse et le partage des données socio-économiques sur le déplacement forcé, selon les normes internationales. Le HCR a également travaillé avec le Fonds monétaire international (FMI) sur l'engagement conjoint au plan macro-économique dans la réponse aux déplacements internes.

18. Une étape importante a été la création et la mise en service en décembre 2022 d'un Conseil consultatif communautaire⁶ en vue d'améliorer la collaboration et le partenariat avec des organisations dirigées par des personnes déplacées ou apatrides et de conseiller le HCR

² Disponible à <https://unhabitat.org/guidance-for-responding-to-displacement-in-urban-areas>

³ Disponible à <https://www.undp.org/publications/global-collaboration-framework-inclusion-and-solutions-2023-2025>

⁴ Disponible à <https://www.refworld.org/docid/6311ce0c4.html>

⁵ Disponible à <https://www.unicef.org/emergencies/unicef-unhcr-strategic-collaboration-framework>

⁶ Disponible à <https://www.unhcr.org/media/unhcrs-task-team-engagement-and-partnership-organizations-led-displaced-and-stateless-persons>

au niveau mondial sur la base de leur expérience et de leur expertise. Le HCR a par ailleurs renforcé son engagement dans les processus du Comité permanent interinstitutions (CPI), et a contribué aux termes de référence de la revue indépendante par le CPI de la réponse humanitaire au déplacement interne.

VI. Coordination des affaires humanitaires

19. Le Groupe mondial de la protection renforce la capacité de coordination au plan national et contribue à une analyse de la protection en temps voulu, axée sur des preuves, afin d'améliorer la prise de décisions et de renforcer les efforts de protection. En 2022, il a lancé la campagne « *Access that protects* » (l'accès qui protège) ayant permis la publication, en collaboration avec l'OCHA, d'un programme de changement pour l'apprentissage sur l'accès de l'aide humanitaire et la protection. Ce groupe sectoriel a régulièrement produit une analyse globale sur le terrain afin d'appuyer des mesures axées sur des preuves pour gérer et atténuer les risques de protection. Le HCR dirige 29 des 32 groupes sectoriels et mécanismes apparentés, plaidant en faveur des droits des 113 millions de personnes ayant besoin de protection.

20. Pendant l'année, le Groupe mondial chargé des abris a mobilisé les efforts en faveur de réponses plus vertes et favorables au climat en matière d'abris humanitaires et de zones d'installation. Il a publié le document intitulé « *Pathways Home – Guidance for Supporting Self Recovery* » afin d'explorer le concept d'appui à l'auto-récupération en matière d'abris et de fournir des orientations pratiques sur la manière d'accompagner le processus dans le contexte de sortie de catastrophe et de conflit. La Stratégie sectorielle 2018-2022 et les processus de gestion de l'information ont été révisés en 2022, ce qui a donné lieu à une mise à jour des priorités stratégiques et à un renforcement des capacités en personnel. Des forums régionaux pour les abris ont été organisés en Afrique et en Asie afin d'aider les acteurs nationaux à définir les questions et les approches locales. Le HCR dirige 20 des 32 groupes sectoriels ou mécanismes apparentés pour les abris.

21. En matière de gestion et de coordination des camps, l'accent a été mis en 2022 sur le renforcement des capacités des acteurs humanitaires et des autorités nationales, la promotion de la localisation, des solutions, de l'action climatique, de l'intégration de la protection et de l'inclusion. La principale approche adoptée pour améliorer la redevabilité envers les populations affectées a consisté à établir une communication directe avec les déplacés internes et leurs communautés. Le renforcement des capacités des acteurs humanitaires et des autorités sur ces priorités s'est poursuivi pendant l'année. En partenariat avec le Groupe consultatif pour l'action humanitaire, le groupe sectoriel a entamé une série de consultations multipartites sur la promotion de la localisation dans le cadre de son portefeuille. Le HCR dirige ou codirige 19 des 22 groupes sectoriels ou mécanismes apparentés, actifs pour la coordination et la gestion des camps.

VII. Engagement du HCR pour le Programme d'action du Secrétaire général sur les déplacements internes

22. Le HCR contribue à l'exécution du Programme d'action du Secrétaire général sur les déplacements internes qui définit les étapes pour mieux régler, prévenir et gérer les crises des déplacements internes. Le Bureau du Conseiller spécial sur les solutions aux déplacements internes bénéficie d'un appui sous la forme du détachement en 2022 de deux fonctionnaires ainsi que d'un appui direct et de conseils sur demande. En outre, le HCR a mis au point un plan institutionnel de solution aux déplacements internes⁷, en coordination étroite avec le Conseiller spécial sur les solutions aux déplacements internes. Par ce Plan, il déploie des efforts pour tenir les engagements pris depuis longtemps pour des situations de déplacement interne.

23. La transformation en cours du HCR a permis de renforcer son engagement dans les situations de déplacement interne, grâce au rapprochement de la prise de décisions de leur

⁷ <https://www.unhcr.org/media/66130>

lieu d'exécution sur le terrain. Le Conseiller principal du HCR sur les déplacements internes continue de promouvoir, de catalyser et de coordonner tous les aspects d'un engagement élargi de l'Organisation dans les situations de déplacement interne, en traitant des questions thématiques, institutionnelles et opérationnelles au niveau du Siège, des bureaux et des bureaux de pays. En octobre 2022, le Conseiller principal sur les déplacements internes a aussi été chargé de conseiller le Coordonnateur résident et l'Équipe-pays des Nations Unies en Afghanistan, ce qui a permis l'élaboration d'un cadre de solutions. Des efforts similaires sont en train d'être déployés au Yémen. Dans le cadre de l'initiative du HCR sur les déplacements internes, a été mis en place en 2022 un fonds de dynamisation interne, financé sur trois ans (2020-2022) à hauteur de 60 millions de dollars E.-U., pour renforcer les programmes nationaux du HCR en matière de coordination innovante et de solutions pour les déplacés internes. Le contrôle stratégique des engagements pour la coordination et la mise en œuvre opérationnelles est maintenant directement assuré par le Haut-Commissaire assistant chargé des opérations et la Haute-Commissaire assistante chargée de la protection, pour que les questions de déplacement interne soient prises en compte, comme il se doit, dans les processus de l'organisation.

VIII. Rapports

24. Des efforts concertés ont été effectués pour mettre en lumière l'engagement du HCR à mettre en œuvre le Programme d'action du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur les déplacements internes. Dans sa déclaration en novembre 2022 à la Troisième Commission de l'Assemblée générale, et en octobre 2022 à la 73^e session du Comité exécutif du HCR, le Haut-Commissaire a souligné l'engagement du HCR pour des solutions en faveur des déplacés internes. La résolution annuelle de l'Assemblée générale sur le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou résolution (de portée) générale (A/RES/77/198), encourage le HCR à trouver des solutions pour les déplacés internes. Le HCR adresse aussi régulièrement au Comité permanent du Comité exécutif un rapport sur son engagement dans les situations de déplacement interne, notamment des actualisations régionales et un exposé annuel sur les déplacements internes⁸. Un rapport général sur l'engagement du HCR dans les situations de déplacement interne pour la période allant de 2019 à 2021 a été publié. Une évaluation indépendante de l'engagement du HCR dans les situations de déplacement interne est en cours. Elle sera publiée par le Bureau de l'évaluation du HCR.

25. Concernant l'élaboration des programmes, le HCR s'est engagé dans une initiative de transformation avec le lancement en 2021 de l'approche de gestion axée sur les résultats, afin d'améliorer ses capacités en matière de rapport sur les résultats de son travail sur les situations de déplacement interne. Le passage à une planification pluriannuelle et multipartite est au centre de ce processus. Il facilite la réflexion stratégique à long terme et renforce l'engagement des opérations-pays dans les processus de développement nationaux et interinstitutions aux Nations Unies, qui revêtent en principe un caractère pluriannuel. Il est important de souligner que le suivi des dépenses relatives aux déplacements internes constitue une caractéristique du système révisé, lancé en 2022.

IX. Budgets et dépenses

26. En 2022, le budget total, basé sur les besoins, pour l'engagement du HCR dans les situations de déplacement interne, à hauteur de 1,357 milliard de dollars E.-U., a été approuvé par le Comité exécutif à sa soixante-douzième session en octobre 2021. Toutefois, ce chiffre est insuffisant pour suivre le rythme des nouveaux besoins. Le budget a été porté à 2,3 milliards de dollars E.-U., ce qui représente une augmentation de 64 %. Les fonds mis à disposition ne suivent pas non plus le rythme d'accroissement des besoins, ce qui donne lieu à un déficit de financement, en particulier pour les opérations en Afrique subsaharienne.

⁸ <https://reporting.unhcr.org/internal-displacement-engagement-2019-2021>

Au total, les dépenses du HCR dans les situations de déplacement interne ont atteint 1,13 milliards de dollars E.-U. à la fin de l'année.
