

# SESSION 4: ORGANISER UN PROCESSUS CONSULTATIF

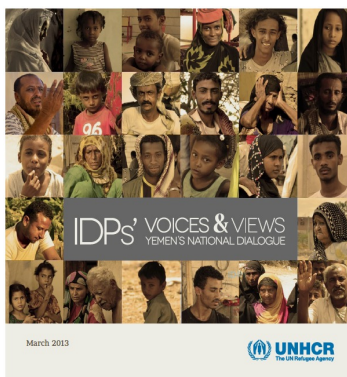
## INVESTIR DANS UN PROCESSUS CONSULTATIF

### POURQUOI FAIRE?

L'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne est un processus dans lequel il vaut la peine d'investir, et ce, pour les raisons suivantes :

- C'est l'occasion pour le gouvernement de démontrer qu'il cherche à s'acquitter de son rôle premier face au déplacement interne et à renforcer ses propres capacités.
- Le processus consultatif permet de rassembler tous les acteurs qui ont une implication vis-à-vis du déplacement interne dans le pays concerné.
- Il provoque des discussions pertinentes entre tous les participants et fournit des occasions de plaider.
- Il contribue à dissiper les malentendus et permet un consensus sur des notions, des définitions et des concepts essentiels.
- Il aide à déterminer une approche commune pour aborder et résoudre les situations de déplacement.
- Il donne aux PDI et aux autres communautés affectées par le déplacement un rôle actif et une chance d'apporter leur contribution, leur permettant ainsi de lutter contre le désespoir et la frustration.
- Il s'agit d'une excellente occasion d'impliquer les bailleurs.
- C'est aussi un excellent exercice qui favorise l'apprentissage de tous les participants<sup>1</sup>.

### PARTICIPATION DES PDI ET BONNE PRATIQUE : LE DIALOGUE NATIONAL AU YEMEN



“Les PDI font partie des groupes d'acteurs dont la parole et le point de vue doivent être intégrés dans le Dialogue National... Les PDI ont un intérêt direct dans la résolution des conflits qui les ont déracinés afin qu'ils puissent trouver des solutions durables. S'assurer que la parole et les points de vue des PDI soient entendus dans le cadre de la Conférence de Dialogue National est essentiel pour le caractère inclusif du processus ainsi que pour sa pertinence aux yeux d'un demi-million de de yéménites qui ont été déplacés. Comme l'a souligné récemment le Secrétaire Général des NU : 'un processus de consolidation de la paix doit conduire à une transformation profonde et créer de la place pour un

<sup>1</sup> IDMC-NRC/Brookings-LSE, National Instruments on Internal Displacement: A Guide to their Development, August 2013, available at <http://goo.gl/GXab9D>

plus grand nombre d'acteurs- y compris, mais pas uniquement, les représentants des ... PDI – afin qu'ils participent aux décisions politiques sur tous les aspects de la gouvernance post-conflit et du redressement. La participation et le dialogue améliorent l'appropriation nationale.'

« Pour faciliter l'intégration de la parole et des points de vue des PDI dans le Dialogue National, le bureau du Haut-Commissariat aux Réfugiés de Nations Unies (UNHCR) a organisé des groupes de discussion et autres consultations avec les PDI dans tout le pays. Ces consultations ont été organisées par l'UNHCR en 2012 comme partie intégrante d'un projet des NU soutenu par le bureau et le fond des NU pour la consolidation de la paix. Un des objectifs de ce projet était de promouvoir l'autonomisation de la société civile, des jeunes, des femmes et des PDI, pour pouvoir participer de manière significative au Dialogue National. D'aout à octobre 2012, l'UNHCR a organisé 30 discussions de groupe avec des PDI à Aden, Haradh et Sana'a. Au total, 3,646 PDI, y compris 1,483 femmes ont été consultés. »

«Les éléments clés soulignés par les PDI inclus:

- La sécurité et la sureté des civils doit être garantie par toutes les parties Durant toutes les phases du déplacement, conformément au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire;
- Un cadre légal et une politique nationale pour répondre et trouver une solution au déplacement doit être développé et mis en œuvre par le gouvernement;
- Un système d'alerte précoce ainsi que des mécanismes de prévention et de réponse aux catastrophes doivent être établis aux niveaux national et local pour répondre au déplacement cause par les catastrophes et les conflits;
- Une attention accrue doit être portée aux problèmes spécifiques des femmes, des enfants, des personnes âgées, des personnes à risque et des autre groupes vulnérables ;
- Le partage d'information et la consultation des PDI doivent être améliorés et promus, y compris l'information des civils sur les situation de conflit en cours, l'engagement des PDI dans l'élaboration et la délivrance des programmes d'assistance, et la garantie que les PDI aient accès à des informations adéquates sur les conditions dans les lieux de potentiel retour.
- La restitution les logements, des terres, et des biens ou, si impossible, la compensation à travers un mécanisme établi spécifiquement pour ce problème.

'Nous ne voulons pas uniquement de la nourriture ou de l'assistance, des organisations internationale; on veut retourner chez-nous, dans nos villages' »<sup>2</sup>

## UN PROCESSUS DE DEUX ANS EN AFGHANISTAN:

Le 25 novembre 2013, le gouvernement afghan a approuvé la politique nationale sur les PDI après deux années d'élaboration. Le président d'alors, Amid Karzai, a initié le processus en mettant en place une « task force » composée du Ministère des Réfugiés et du Rapatriement (MoRR) et de l'Autorité Afghane de Gestion des Catastrophes (ANDMA) pour répondre à la situation des PDI dans le pays.

La « task force » a mis en place un groupe de travail pour soutenir le MoRR, organisé la visite du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des PDI, engagé un expert international pour les assister dans leur travail et a conduit un atelier de deux jours en juillet 2012, suivi, deux mois plus tard par une tournée de consultations provinciales.

---

<sup>2</sup> UNHCR, IDPs' voices and views: Yemen's national dialogue, March 2013, available at: <http://goo.gl/3FmKfM>

En octobre 2012, l'agence ProCap a déployé auprès de l'UNHCR un officier de protection senior qui a travaillé comme conseiller du MoRR sur le processus de consultation et la rédaction de la politique<sup>3</sup> 4.

*“Le Groupe de travail sur la politique pour les PDI : une large adhésion. Le Groupe de Travail sur les PDI fait partie d'un processus inclusif auquel participent des organisations gouvernementales, des organisations non gouvernementales internationales ou nationales et des agences des NU. La participation d'UN-Habitat, du PNUD et du Ministère du Développement et de la Réhabilitation Rurale (MRRD) confirme l'engagement des acteurs de développement. L'implication et l'appropriation du processus par le gouvernement sont reflétées par une forte adhésion (plus de 50% des membres). Les membres du groupe de travail sur la politique sur les PDI incluent le Bureau des Affaires Administratives du Président, le Bureau de la Première Dame, le MoRR, le MRRD, l'IDLG, AIHRC, ANDMA, l'UNHCR, UN-Habitat, OCHA, l'OIM, le CNR, et le Cluster Protection Afghan (APC). Il est codirigé par le MoRR et l'UNHCR.”<sup>5</sup>*

## LES PRINCIPAUX OBSTACLES

L'officier de protection sénior déployée pour soutenir le processus a fait les observations suivantes<sup>6</sup> :

« **CAPACITES ET ENGAGEMENT DES AUTORITES:** Bien que le MRR disposait de centaines d'effectifs à Kaboul et dans les provinces, ses capacités réelles étaient faibles car il manquait des compétences et des connaissances juridiques nécessaires pour ébaucher une politique. Il était extrêmement difficile de susciter l'engagement d'autres ministères pour qu'ils contribuent à la politique, même si certaines contributions ont finalement pu être recueillies au cours de réunions bilatérales en tête à tête. La corruption endémique dans les départements gouvernementaux posait, et continue de poser, un sérieux obstacle entravant l'efficacité des progrès.

« **INCITER A UNE PLUS LARGE PARTICIPATION:** Le Groupe de travail sur la politique relative aux PDI, créé pour aider le MRR lors du processus de consultation et de rédaction, était un petit groupe composé principalement d'organismes humanitaires internationaux. Les tentatives d'engager la participation de la Commission afghane des droits de l'homme, de l'Organe de coordination des agences de secours en Afghanistan (OCASA) ou des ONG nationales afghanes se sont surtout soldées par des échecs. Les contributions sont venues d'un nombre limité de groupes qui avaient été spécialement approchés, notamment les groupes menant des recherches, tels que TLO (The Liaison Office) et Samuel Hall, mais cette participation restait exceptionnelle. De plus, la situation sécuritaire et l'accès limité à de nombreuses régions entravaient les

---

<sup>3</sup> Forced Migration Review, Une politique relative aux PDI en Afghanistan: de l'ébauche à la réalité, Mai 2014, disponible ici: <http://goo.gl/5r4XN6>

<sup>4</sup> The Protection Standby Capacity Project est une initiative inter agence visant pour le renforcement des capacités des acteurs et améliorer la réponse humanitaire en termes de protection, pour plus d'information, voir : <https://goo.gl/GVIRmn>

<sup>5</sup> Samuel Hall Consulting, National Policy on IDPs in Afghanistan: from policy to implementation, 2015, available at : <http://goo.gl/RKSG88>

<sup>6</sup> Forced Migration Review, Une politique relative aux PDI en Afghanistan: de l'ébauche à la réalité, Mai 2014, disponible ici: <http://goo.gl/5r4XN6>

démarches auprès des gouverneurs et des autres représentants locaux à l'échelon provincial, qui sont pourtant essentiels pour la mise en œuvre.

« **REPRESENTATION DES PDI**: Il était particulièrement difficile d'organiser des consultations intéressantes avec les PDI car ils ne disposent généralement d'aucune structure de représentation pour synthétiser et exprimer leurs perspectives. Ainsi, même si des réunions ont été organisées avec de nombreux groupes de PDI, les discussions allaient rarement au-delà des besoins spécifiques concrets d'un groupe particulier, tels que l'eau, l'alimentation, les soins de santé, l'éducation et l'emploi.

#### « **REPENDRE AUX PRINCIPAUX PROBLEMES**

Il s'est avéré extrêmement difficile de produire un document qui abordait les principaux problèmes dans toute leur complexité en Afghanistan. Aspect particulièrement révélateur, les gouverneurs, maires et autres responsables souhaitaient effectivement que la question des PDI soit résolue mais la seule solution qu'ils pouvaient envisager était le « retour ». La notion d'intégration locale ou de réinstallation n'était tout simplement pas sur leur radar tandis que l'idée de donner à un PDI des terres dans une autre province s'est révélée difficile à transmettre. La politique relative aux PDI expliquait clairement que les trois solutions durables devaient être acceptées et que l'intégration locale était particulièrement importante pour les déplacements prolongés et pour les réfugiés de retour qui ne pouvaient pas retourner sur leur lieu d'origine.

« La question même de l'identification des PDI était, et est encore, profondément controversée. Les Afghans comprennent et acceptent facilement que les PDI soient déplacées par un conflit ou une catastrophe naturelle à déclenchement soudain, mais beaucoup plus difficilement lorsque le déplacement résulte d'une catastrophe naturelle à déclenchement lent, notamment la sécheresse, car la distinction avec les migrants économiques devient ambiguë. Toutefois, les personnes de retour incapables de revenir sur leur lieu d'origine et les personnes déplacées par un projet de développement étaient comptées parmi les personnes relevant de cette politique.

« Les villes et les centres urbains ont été de véritables aimants pour les personnes déplacées car ils sont considérés comme des lieux offrant la sécurité, des possibilités de subsistance et des services essentiels. Toutefois, les autorités afghanes et la communauté du développement n'ont pas consacré suffisamment de réflexion ou de ressources pour réagir à l'urbanisation rapide du pays et, surtout, pour répondre aux besoins des personnes déplacées qui se sont établies dans des installations informelles, généralement des taudis à la périphérie des villes. La politique attire l'attention sur ce problème, notamment sur des solutions locales qui ciblent non seulement les PDI mais aussi, plus généralement, la population pauvre.

« Quelles que furent les limitations et les difficultés du processus de rédaction, le fait est qu'il existe aujourd'hui une politique – un instrument – qu'il est possible d'utiliser pour défendre les droits des PDI, orienter les actions futures et améliorer la qualité de vie des Afghans déplacés. C'est sans aucun doute la mise en application qui représente le plus grand défi que les rédacteurs ont dû relever: veiller à ce que la politique éclaire réellement l'action, les programmes et la législation, plutôt que de tomber dans l'oubli au fond du tiroir d'un bureaucrate. Qui serait responsable de quoi? Une grande quantité d'énergie a été investie dans l'attribution des responsabilités aux différents ministères, organes de coordination et autorités provinciales et locales, ainsi qu'à la société civile, les communautés internationales de l'humanitaire et du développement et les autres acteurs. Reconnaissant que le déplacement se manifeste différemment dans différentes régions du pays, la responsabilité première de l'élaboration de plans et de stratégies de mise en œuvre a été confiée aux gouverneurs de province, laissant au MRR la tâche de consolider ces plans provinciaux en un plan national. Il reste à voir comment cela fonctionnera dans la réalité ».