

Document de travail ¹

Table ronde 2: Migration et développement au travers de partenariats multilatéraux et bilatéraux : ouvrir des perspectives pour un développement inclusif

Séance de table ronde 2.1

Aller au-delà des interventions d'urgence - Élaborer des solutions en matière de développement qui seront bénéfiques à la fois aux communautés d'accueil et d'origine et aux personnes déplacées

Introduction

Les déplacements de populations, en particulier lorsqu'ils sont massifs, sont généralement à l'origine de crises dont l'ampleur met à mal les capacités d'intervention au niveau local et dont la résolution échoit souvent aux acteurs humanitaires. Or, il apparaît de plus en plus clairement que les déplacements de populations ne représentent pas seulement un défi humanitaire, mais aussi un défi en termes de développement, et remettent en cause les progrès en vue d'atteindre les objectifs de développement durable (ODD), en particulier pour les pays qui accusent le plus de retard. Les déplacements prolongés sont de plus en plus la norme et figurent au premier rang des situations dans lesquelles les acteurs humanitaires et du développement sont appelés à intervenir, soulignant ainsi la nécessité de réfléchir aux moyens de renforcer les méthodes et cadres de travail existants et d'en inventer de nouveaux qui soient plus cohérents pour les acteurs humanitaires et du développement. Suite à l'adoption en 2015 par l'Assemblée générale des Nations Unies du Programme de développement durable à l'horizon 2030², le Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016 a débouché sur un engagement à agir ensemble pour atteindre des résultats collectifs en mettant en œuvre une nouvelle façon de travailler. Dans cette perspective³, la table ronde 2.1 entend explorer les moyens permettant de relever les défis liés aux déplacements de populations grâce à des stratégies de

¹ Le présent document a été élaboré par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) sur la base des contributions du Danemark et de l'Égypte qui coprésident la table ronde 2.1, du HCR, de l'OIT, du Conseil danois pour les réfugiés et des membres de l'équipe gouvernementale de la table ronde du FMMD. Si tout a été fait pour s'assurer que les informations fournies sont exactes, les auteurs déclinent toute responsabilité et ne donnent aucune garantie concernant la validité, l'exactitude et l'exhaustivité des informations qu'il contient, lesquelles visent uniquement à éclairer et à alimenter les discussions lors de la table ronde 2.1 qui se tiendra dans le cadre du Sommet du FMMD en juin 2017. Il ne prétend pas à l'exhaustivité concernant le thème à l'ordre du jour de la table ronde 2.1 et ne reflète pas nécessairement le point de vue des auteurs, des organisateurs du FMMD ou des gouvernements ou organisations internationales impliqués dans le processus du FMMD.

² Qui inclut une cible spécifique en matière de gouvernance de migration, la cible 10.7 qui vise à « faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées ».

³ Cette table ronde s'appuie en outre sur les résultats de la table ronde 3.1 organisée dans le cadre du sommet du FMMD tenu à Istanbul en octobre 2015.

développement couvrant l'ensemble du spectre, qui va de la prévention à une réponse renforcée à ces déplacements axée sur des solutions. Ce faisant, elle reconnaît les bénéfiques potentiels qui peuvent résulter pour les personnes déplacées et les communautés locales qui les accueillent de l'adoption d'approches plus inclusives. Elle reconnaît cependant que les possibilités d'y parvenir sont fonction dans une large mesure des normes juridiques qui s'appliquent aux diverses catégories de personnes déplacées. Forte de cette approche, la Table ronde entend appuyer les efforts entrepris par le FMMD dans son ensemble en contribuant au dialogue politique et à la pratique dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les négociations intergouvernementales sur le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, et en tenant compte dans le même temps des liens qui existent avec le processus séparé, distinct et indépendant qui doit déboucher sur le Pacte mondial sur les réfugiés⁴.

Nécessité de nouvelles approches inclusives dans les situations de déplacement prolongé

Chaque année, des millions de personnes sont obligées de quitter leur foyer, de fuir les conflits, la violence, les catastrophes et les effets du changement climatique. Parmi elles figurent des personnes déplacées à l'intérieur des frontières nationales, des réfugiés, des apatrides, des personnes déplacées à travers des frontières et des migrants piégés dans des pays en crise, dont beaucoup finissent par se retrouver dans les zones urbaines.⁵ Pour ces personnes, familles et communautés, la mobilité n'est pas un choix, mais peut être une stratégie de survie et une nécessité. Dans la Déclaration de New York, les États se disent conscients « qu'un grand nombre de personnes sont déplacées à l'intérieur des frontières nationales et qu'il est possible qu'elles demandent une protection et une assistance dans d'autres pays en tant que réfugiés ou migrants. »⁶

Le risque existe que ceux qui fuient les conflits, la violence, les catastrophes et les effets négatifs liés au changement climatique, notamment l'augmentation du niveau de la mer et la pénurie d'eau, viennent grossir les rangs des populations démunies et vulnérables dans les communautés d'accueil. Si de telles vulnérabilités doivent être atténuées, il existe une prise de conscience que les personnes déplacées possèdent des capacités qui peuvent être exploitées de sorte qu'elles puissent contribuer à leur propre développement socioéconomique et à celui de la communauté locale. Il est en outre largement admis que les raisons qui conduisent à la migration et au déplacement ont souvent des implications très directes sur la situation dans laquelle les individus concernés se trouvent, et sur la mise en œuvre des normes juridiques et des politiques publiques et les perceptions dont ils sont l'objet. Cette complexité appelle la mise en place de partenariats et d'actions allant au-delà des réponses humanitaires traditionnelles et un leadership fort de la part des gouvernements hôtes. Dès lors que les populations traversent les frontières nationales, la question des déplacements forcés revêt un caractère international qui nécessite que les États travaillent ensemble sur le plan bilatéral, régional et mondial, y compris dans le cadre des forums existants que sont les processus consultatifs régionaux et mondiaux saisis de ces questions, parmi lesquels figure le FMMD.

⁴ Conformément à la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, le FMMD contribuera au dialogue et à la collaboration au niveau mondial et aux négociations intergouvernementales sur le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières placées sous la coordination du Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations internationales. Bien qu'elle figure parmi les thèmes qui seront abordés lors de la table ronde, la question des réfugiés fera l'objet d'un processus distinct, séparé et indépendant qui conduira à l'adoption d'un Pacte mondial sur les réfugiés. La Déclaration de New York comprend des engagements spécifiques et des annexes concernant l'afflux massif de réfugiés et de migrants, un certain nombre d'engagements s'appliquant tant aux réfugiés qu'aux migrants.

⁵ Assemblée générale des Nations Unies, 2016, Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, A/71/L.1, paragraphe 20

⁶ Les catégories sont délimitées telles que définies dans les principaux instruments internationaux. Une compilation des définitions clés communément admises est incluse en annexe du présent document d'information.

Instruments complémentaires

Lors du sommet des Nations Unies de septembre 2016 sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, l'Assemblée générale a adopté à l'unanimité une Déclaration historique dans laquelle était réaffirmé que « si leur traitement relève de cadres juridiques distincts, les réfugiés et les migrants jouissent des mêmes libertés fondamentales et droits de l'homme universels »⁷, et qui posait ainsi les bases nécessaires en vue de définir des objectifs communs en matière d'assistance humanitaire et de développement. Soulignant qu'il est essentiel d'aborder ces problèmes d'une manière globale, les États ont convenu de réserver « un accueil axé sur l'individu, prévenant, humain, digne, respectueux de la problématique hommes-femmes et prompt à toutes les personnes qui arrivent dans nos pays, [...] qu'il s'agisse de réfugiés ou de migrants ».⁸

Bien que la Convention de 1951 sur les réfugiés et son Protocole de 1967 demeurent l'instrument international clé pour assurer la protection des personnes déplacées à travers des frontières internationales, y compris à la suite d'un conflit,⁹ un certain nombre d'autres instruments internationaux sont pertinents¹⁰. Ces instruments, qui relèvent de divers domaines et ont été adoptés par des voies différentes, partagent en grande partie des objectifs clés qui sont de protéger les droits de l'homme, d'améliorer la résilience socio-économique et physique des individus et des communautés et de renforcer les structures et les capacités de gouvernance dans le domaine de la prévention, de l'atténuation des risques, des interventions et du relèvement.

Difficultés de catégorisation

Dans certains cas, il peut être difficile d'établir rapidement des distinctions claires entre les différentes catégories de personnes en mouvement alors même que ces distinctions ont des implications importantes du point de vue juridique et en termes de protection et d'assistance. Les populations déplacées sont particulièrement exposées en termes de vulnérabilité et ont des besoins spécifiques de protection et d'assistance qui doivent être satisfaits conformément aux instruments internationaux et aux normes juridiques applicables. D'autant qu'il apparaît de plus en plus clairement que le risque existe également que ceux qui sont contraints de se déplacer par des moyens irréguliers et souvent dangereux, parfois au péril de leur vie ou sous la menace de rester bloqués dans des lieux précaires de

⁷ Assemblée générale des Nations Unies, 2016, Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, A/71/L.1, paragraphe 6.

⁸ Assemblée générale des Nations Unies, 2016, Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, A/71/L.1, paragraphe 22.

⁹ Le cadre juridique international applicable aux réfugiés comprend la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967, le Statut du Haut-Commissariat aux réfugiés, les instruments régionaux, y compris la Convention de 1969 de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés, ainsi que les résolutions et conclusions pertinentes des organes internationaux, y compris les conclusions adoptées par le Comité exécutif du HCR.

¹⁰ Témoignant de la complexité des situations de déplacement, les instruments et cadres juridiques pertinents doivent être recherchés dans le droit international (y compris les normes applicables contenues, entre autres, dans le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés, le droit du travail, le droit international humanitaire, le droit maritime, le droit de la mer, le droit pénal transnational et les principes généraux du droit international applicables aux États et leur souveraineté), les normes approuvées par l'Assemblée générale des Nations Unies (y compris la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants de 2016, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (2015) et le Programme d'action d'Addis-Abeba de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (2015)), la convention-cadre (l'Accord de Paris sur le changement climatique), le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030 et les lignes directrices volontaires et non juridiquement contraignantes (y compris les lignes directrices pour protéger les migrants dans les pays en conflit ou frappés par une catastrophe naturelle (2016), les principes directeurs de l'OIT sur l'accès des réfugiés et d'autres personnes déplacées par la force au marché du travail (2016), l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques (Programme de protection de l'initiative Nansen) (2015), le cadre du comité permanent interorganisations sur les solutions durables pour les personnes déplacées internes (2010) et les Principes directeurs relatifs aux déplacements internes (1998)).

transit ou aux frontières, sont susceptibles d'être victimes de violations de leurs droits humains.¹¹ Bien qu'ils ne sont pas nécessairement classés dans la catégorie juridique spécifique des réfugiés, les migrants en situation irrégulière, y compris les personnes victimes de traite, de trafic ou autrement exploités, ont besoin que leurs droits humains soient protégés en raison des conditions dans lesquelles ils sont contraints de se déplacer et dans lesquelles ils arrivent. En soi, des points communs existent entre ces diverses catégories de personnes en déplacement en termes de vulnérabilité et de risques encourus. Il ne faut pas oublier par ailleurs que les déplacements ont une incidence sur les communautés environnantes.

Les cadres existants de protection et d'assistance tendent à être structurés autour de normes juridiques qui établissent des catégories parmi les non-ressortissants protégés et distinguent en particulier les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes victimes de la traite d'êtres humains, des cadres législatifs différents ayant été adoptés concernant les non-ressortissants n'appartenant pas à ces catégories. Les personnes déplacées à l'intérieur des frontières nationales demeurent sous la protection de leurs gouvernements, les normes internationales de protection et d'assistance existantes n'étant généralement pas juridiquement contraignantes. Toutefois, la Déclaration de New York prend note de « la nécessité de réfléchir à des stratégies efficaces visant à assurer une protection et une assistance adéquates aux personnes déplacées et à prévenir et réduire ces déplacements ».¹²

L'émergence de nouvelles caractéristiques liées à la mobilité humaine dans les contextes fragiles et de crise remet en question la terminologie existante et, dans certains cas, les concepts et normes juridiques ont du mal à tenir compte de la complexité de situations changeantes. Si la Convention de 1951 sur les réfugiés demeure un instrument essentiel, l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques et les Lignes directrices relatives à la protection des migrants dans les pays touchés par un conflit ou une catastrophe naturelle ont mis en évidence l'existence de lacunes en matière de protection. Par ailleurs, le statut des populations concernées peut changer pour plusieurs raisons, essentiellement parce que les perspectives, les motivations et les moteurs liés au déplacement peuvent changer en cours de route et varier d'une personne à une autre¹³ au sein d'un groupe en déplacement utilisant la même infrastructure de migration. Les flux migratoires mixtes se rapportent aux personnes voyageant ensemble, généralement de manière irrégulière, qui peuvent avoir des besoins et des profils variés et comprendre à la fois des réfugiés, des demandeurs d'asile, des victimes de la traite d'êtres humains et des migrants. Bien que les interventions humanitaires, fondées sur les principes du même nom, ciblent en priorité les personnes les plus vulnérables quel que soit leur statut, le statut juridique et migratoire détermine si les groupes de non-ressortissants peuvent être concernés par les interventions en matière de développement et en bénéficier. Si le statut juridique et migratoire est une condition cadre importante pour déterminer la situation d'un individu, les interventions humanitaires et de développement ne doivent pas négliger les vulnérabilités qui dépendent non seulement de l'appartenance à une catégorie ou à un groupe spécifiquement définis mais souvent aussi des circonstances individuelles.

¹¹ Voir les principes et lignes directrices du Groupe mondial sur la migration, accompagnés de conseils pratiques, sur la protection des droits de l'homme de migrants en situation de vulnérabilité et lors de mouvements mixtes et / ou de large ampleur (2016).

¹² Assemblée générale des Nations Unies, 2016, Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, A/71/L.1, paragraphe 20.

¹³ Les circonstances susceptibles d'entraîner la cessation du statut de réfugié sont limitées et font l'objet de prescriptions légales.

Conséquences des déplacements

Comme le rappelle le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les crises humanitaires et les déplacements de populations, entre autres facteurs, menacent de remettre en cause une grande partie des progrès réalisés en matière de développement au cours des dernières décennies. S'il est clairement établi que les déplacements ont des conséquences préjudiciables en matière humanitaire et de protection, les répercussions qui découlent des déplacements sur le développement aux niveaux micro- et macro-économique ne sont pas aussi bien documentées. L'afflux massif de populations est de nature à peser sur les budgets publics et de protection sociale, limiter la croissance économique, fausser les marchés, provoquer une dégradation de l'environnement et mettre à mal des économies et des tissus sociaux et infrastructures déjà fragiles. Dans les communautés d'origine, la perte de main-d'œuvre, la réduction des services de base et l'affaiblissement de l'économie peuvent venir aggraver les effets plus larges de la crise pour ceux qui restent et être à l'origine de nouveaux déplacements.

Cependant, de plus en plus d'études, par exemple les études réalisées par la Banque mondiale au Moyen-Orient, montrent qu'un afflux de personnes déplacées peut en réalité apporter de nouvelles compétences et accroître la demande de biens et de services et partant, de stimuler la croissance dans les pays d'accueil. Les communautés hôtes peuvent également bénéficier des programmes d'assistance destinés aux personnes en déplacement, lesquels sont susceptibles de concerner également les membres vulnérables de la communauté ou avoir un impact sur l'ensemble de celle-ci, notamment en ce qui concerne l'infrastructure économique et sociale. En cas de crise, les envois de fonds des migrants augmentent souvent et contribuent ensuite à soutenir la reprise, l'argent envoyé permettant la plupart du temps d'assurer directement des moyens de subsistance aux personnes déplacées et potentiellement de favoriser la résilience en contribuant à l'épargne. Bien qu'une collecte et une analyse plus approfondies des données sur l'impact socioéconomique des déplacements dans les pays d'accueil soient nécessaires, une plus grande cohérence entre l'assistance humanitaire et les interventions en matière de développement peut avoir des conséquences plus positives en matière sociale et économique et améliorer la situation à plus long terme des personnes déplacées ainsi que celle des communautés hôtes concernées. Les politiques et pratiques inclusives qui régissent le droit au travail et la liberté de mouvement sont des facteurs clés susceptibles de maximiser ces avantages pour tous. Des approches plus systématiques de la part des gouvernements et des partenaires du développement sont nécessaires pour faire en sorte que les plans de développement nationaux, sous-nationaux et locaux, ou d'autres plans pertinents, reflètent la taille réelle de la population et permettent aux autorités locales de répondre aux besoins spécifiques et offrent des perspectives qui soient dans l'intérêt de tous.

Apporter une réponse aux déplacements en amont : prévention et atténuation

Les crises sont rarement inattendues ou inévitables et les déplacements qui y sont associés ne sont pas inéluctables et encore moins inattendus. Selon les prévisions, la dégradation de l'environnement et le changement climatique sont susceptibles d'augmenter la fréquence et l'intensité des catastrophes soudaines et celles dont l'évolution est plus lente, ce qui devrait entraîner une augmentation des déplacements de populations, que ce soit directement ou indirectement en favorisant les conflits et la fragilité. Pour diverses raisons, les crises politiques peuvent être plus difficiles à prévoir et à éviter.

Cependant, des efforts considérables sont aujourd'hui déployés en vue de mettre en place des systèmes d'alerte précoce adaptés et des mesures préventives visant à amorcer une désescalade des conflits et à préserver la paix, à réduire les risques de catastrophe et à renforcer la capacité d'adaptation au changement climatique. Quelles que soient les circonstances, anticiper les mouvements de populations dans des contextes de crise reste difficile en raison du manque fréquent

de données disponibles et pertinentes et des incohérences des données (et des désaccords qu'elles soulèvent), des divers facteurs qui entrent en jeu et de la complexité du processus de décision.

S'attaquer aux causes profondes des déplacements : prévenir en favorisant la résilience

Dans les contextes fragiles, la décision de quitter son foyer pour trouver la sécurité et de meilleures perspectives d'avenir ailleurs résulte de facteurs sociaux, économiques, politiques, de sécurité et environnementaux en constante évolution qui définissent le cadre en termes de risque et de possibilités. La Déclaration de New York souligne les facteurs multidimensionnels et les causes profondes qui sont à l'origine de mouvements massifs de migrants et de réfugiés respectivement ou sont susceptibles de les exacerber, notamment les conflits armés, la pauvreté, l'insécurité alimentaire, la persécution, le terrorisme, les violations des droits humains et les abus, les effets néfastes du changement climatique, les catastrophes ou autres facteurs environnementaux. Ces facteurs et causes profondes interagissent entre eux, voire se chevauchent, de différentes manières; par exemple, les conflits armés et la fragilité tendent à accroître considérablement l'impact des catastrophes, et les changements climatiques ont souvent des effets négatifs sur les moyens de subsistance, les revenus, les salaires et le bien-être qui ont tendance à pousser les gens à se déplacer en quête d'un avenir meilleur. Certaines catastrophes peuvent également entraîner un effondrement de l'autorité du pouvoir en place, ce qui peut conduire à des effets similaires.

Que les déplacements se produisent en réponse à un événement soudain, comme une flambée de violences, ou soient l'aboutissement d'événements et de pressions à évolution lente, à l'instar du phénomène de désertification, ces causes profondes ne peuvent être résolues que par des investissements pluridisciplinaires à long terme. Les engagements énoncés dans la Déclaration de New York sont de portée générale et mettent l'accent sur les politiques en faveur des plus pauvres, la croissance économique, la création d'emplois, la diplomatie préventive, la prévention et la résolution des conflits, l'état de droit, les droits de l'homme, les efforts coordonnés de consolidation de la paix, la cohésion sociale et la résilience et la création des conditions permettant aux communautés et aux individus de vivre en paix et de manière prospère dans leur pays d'origine.

Favoriser la résilience¹⁴ aux chocs potentiels et aux facteurs de stress dans les pays et les communautés à risque est essentiel pour atténuer les risques de déplacement, en tenant compte des facteurs clés que sont les facteurs politiques, institutionnels, socio-économiques et environnementaux. Il est nécessaire pour répondre à un tel éventail d'objectifs de mettre en place des approches multisectorielles exhaustives qui fassent le lien entre l'humanitaire, le développement et la paix, ouvrant la voie à un développement équitable et durable qui ne laisse personne sur le côté et diminue également le risque de déplacements. Les initiatives axées sur le développement doivent être adaptées aux contextes fragiles et de crise et s'étendre à de multiples secteurs afin de promouvoir la sécurité et la stabilité en mettant l'accent sur la promotion d'un développement économique et d'un accès équitables aux services, en adoptant une approche inclusive pour lutter contre la marginalisation et les

¹⁴ Le renforcement de la résilience politique à la crise touche à des questions qui sont au cœur de la fragilité et des conflits et portent sur la gouvernance, la primauté du droit, l'accès aux droits fondamentaux et l'existence de mécanismes capables d'apaiser les tensions et les conflits entre les différents groupes de population. La résilience institutionnelle vise avant tout à garantir la capacité d'offrir et de permettre un accès équitable à des services sociaux durables et suffisants et à des infrastructures publiques, mais aussi l'existence de marchés fonctionnels. La résilience socioéconomique consiste à donner aux personnes et aux communautés les moyens nécessaires pour résister aux crises et aux catastrophes et se relever lorsqu'elles sont touchées. La résilience environnementale a pour objet d'atténuer les effets des catastrophes et du changement climatique par le biais notamment de la réduction des risques de catastrophe et la mise en place de stratégies d'adaptation. Bien que la migration ait souvent été considérée comme un échec en termes d'adaptation, elle est de plus en plus reconnue comme une stratégie d'adaptation à part entière et légitime.

vulnérabilités spécifiques aux déplacements et en réduisant les tensions ou les divisions au sein des communautés en situation de stress.

De manière plus générale, de plus en plus de voix prônent la mise en place d'un plus grand nombre de voies de migration régulières, notamment celle du Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations, M. Peter Sutherland, qui rappelle que les États ont reconnu dans la Déclaration de New York que le seul moyen de réduire la migration irrégulière, et les risques qui y sont associés, est d'instaurer des voies de migration légales. Au sommet de la Valette sur les migrations qui s'est tenu en 2015, les États ont reconnu que des efforts supplémentaires étaient nécessaires pour encourager la migration régulière et les possibilités de mobilité, y compris la migration de main-d'œuvre et la mobilité des entrepreneurs, des étudiants et des chercheurs, en favorisant une bonne gestion de la mobilité et l'adoption de politiques privilégiant les canaux réguliers de migration.

Préparation

Dans les cas où les crises et les déplacements sont susceptibles d'être anticipés, la possibilité existe que des mesures préventives et préparatoires à même d'atténuer la portée et l'ampleur de l'intervention d'urgence et de minimiser les risques et les vulnérabilités puissent être prises à temps. Les interventions préventives visent à répondre de manière exhaustive aux vulnérabilités et aux besoins potentiels, à favoriser la résilience et à tirer parti des forces et des capacités existantes. Les initiatives en matière de préparation incluent traditionnellement la planification d'urgence, la constitution de stocks, la conclusion d'accords de coordination, l'élaboration de plans d'évacuation, l'information au public et la formation et les exercices sur le terrain qui y sont associés, et peuvent contribuer à réduire les risques de dommages ou de perte et minimiser les dangers et problèmes de protection liés aux déplacements de populations. De telles initiatives doivent être développées avant la crise, de préférence dans les cadres nationaux et locaux de développement.

Pendant le déplacement (prolongé) : inclusion et autonomie

Au sein des communautés d'accueil, l'afflux massif de populations peut contribuer à exacerber les problèmes préexistants, souvent en amplifiant les difficultés économiques, le chômage et l'inflation et en contribuant à réduire l'accès aux services. Les approches inclusives par zone, qui tiennent compte des dynamiques économiques, sociales, culturelles, sécuritaires et environnementales locales, sont essentielles pour contrer la perception d'un traitement préférentiel parmi les différents groupes de population qui est susceptible de créer des tensions ou de les exacerber et de favoriser la discrimination, la stigmatisation ou l'exclusion sociale. Les efforts déployés à un stade précoce afin de promouvoir l'inclusion et d'encourager l'autonomie des personnes déplacées peuvent contribuer à atténuer les effets potentiellement préjudiciables des situations de déplacement prolongé, à réduire la dépendance à l'aide et le sentiment d'incertitude qui prévaut et à soutenir le processus de relèvement. Le passage de politiques et de pratiques à court terme à des politiques et pratiques à plus long terme doit permettre aux États, aux communautés et aux individus de saisir de nouvelles opportunités. Ce processus peut être soutenu par une aide financière et technique appropriée, durable et prévisible de la communauté internationale au sens large, qui reconnaîtrait ainsi l'intérêt public mondial que revêt l'accueil des populations déplacées par les gouvernements hôtes et donnerait une traduction concrète à la volonté d'adopter une nouvelle façon de travailler.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ces approches, il est nécessaire de tenir compte des préoccupations des gouvernements et des communautés locales et d'y répondre, en particulier au regard de l'évolution des perceptions du public et d'une xénophobie croissante qui considère qu'une approche plus inclusive peut conduire à l'installation définitive des personnes déplacées ou agir comme une force d'attraction. À cet égard, il est important de souligner que l'inclusion

socioéconomique garantit que les personnes déplacées seront non seulement mieux placées pour contribuer pleinement à l'économie et à la société de leur communauté d'accueil, mais elles pourront également acquérir des compétences et des biens qui contribueront à une solution plus durable. Les approches fondées sur le développement permettront des investissements durables qui peuvent avoir des avantages à plus long terme pour la communauté d'accueil, y compris lorsque la situation de déplacement aura pris fin. De plus en plus de preuves démontrent que l'existence de camps tend à prolonger les situations de déplacement, tandis que les personnes déplacées qui sont pleinement autonomes se prévalent souvent d'un retour lorsque cette possibilité se concrétise.

Autonomie et inclusion sur le marché du travail

La nécessité d'investir dans l'autonomie dans les situations de déplacement est de plus en plus discutée. Lorsque les réfugiés ont le droit de travailler¹⁵, ils peuvent utiliser pleinement leurs compétences et contribuer à l'économie locale. Bien que les personnes déplacées internes, en tant que ressortissantes, ne soient généralement pas confrontées aux mêmes obstacles juridiques, elles peuvent faire face à d'autres problèmes pratiques semblables à ceux des autres populations déplacées, notamment la discrimination, les barrières linguistiques et le manque de documentation, ce qui peut entraver leur accès au marché du travail. Le manque d'accès aux opportunités économiques peut entraîner l'adoption de stratégies d'adaptation négatives¹⁶ qui peuvent avoir des répercussions préjudiciables à long terme non seulement sur les individus, mais aussi sur la société et l'économie. Des moyens permettant de favoriser le développement des économies et des marchés locaux doivent être examinés, en mettant à profit les ressources disponibles en main-d'œuvre et sur la base d'une analyse des débouchés ainsi que des lacunes en termes de compétences et de capacité. Au-delà de son rôle philanthropique traditionnel, le secteur privé est de plus en plus reconnu comme un partenaire du développement. Encourager la participation des petites et moyennes entreprises locales, ainsi que des entreprises internationales, en particulier dans les pays du sud, peut contribuer à créer des perspectives en matière de développement et une valeur économique dans les situations de déplacement. Le soutien philanthropique apporté par la diaspora pour répondre aux besoins humanitaires des populations déplacées tend à être immédiat et substantiel, et devrait être prise en compte en tant que contribution financière axée sur le développement. Les entrepreneurs de la diaspora peuvent également jouer un rôle dans la création d'opportunités d'investissement durable et l'instauration de partenariats commerciaux au sein des populations concernées.

Les interventions de développement devront probablement être conçues de manière spécifique ou adaptées pour permettre aux populations déplacées de profiter pleinement des opportunités existantes en vue de réduire la pauvreté, certaines vulnérabilités, leur statut juridique ou d'autres obstacles étant susceptibles de les exclure des initiatives de développement existantes.¹⁷ Les efforts de défense d'intérêts et l'expertise technique déployés en vue de la réalisation des droits économiques associés, complétés par les efforts visant à revitaliser les économies locales touchées et à réfléchir à la mobilité de la main-d'œuvre¹⁸ et à d'autres possibilités de migration régulière, peuvent favoriser un accès inclusif aux moyens de subsistance et à l'emploi pour tous, en faisant le lien entre les besoins et les

¹⁵ Article 24 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

¹⁶ Par exemple, le travail des enfants, le travail forcé, les mariages précoces, la vente d'actifs productifs, etc.

¹⁷ Des connaissances solides recensant à la fois les besoins et les capacités des populations déplacées et des communautés touchées sont essentielles pour jeter les bases de la mise en place d'une approche intégrée en matière d'intervention.

¹⁸ La Déclaration de New York reconnaît l'importance de favoriser des voies de migration sûres et régulières, y compris par l'élargissement des canaux de mobilité de la main-d'œuvre basés sur des programmes sensibles au marché du travail qui répondent aux lacunes en matière de compétences et sont fondés sur une protection appropriée pour les travailleurs migrants.

demandes du marché et en assurant un travail décent¹⁹ à chacun. Les besoins particuliers des populations déplacées doivent rester au centre de ces considérations.

Accès aux services de base

L'afflux massif de populations pèse souvent lourdement sur les services de base existants et rend plus difficile un accès universel. Investir dans l'expansion des structures et des systèmes gouvernementaux existants, notamment les systèmes de protection et d'assistance sociales en vue de faciliter un accès équitable permet d'éviter la mise en place de systèmes parallèles (souvent coûteux) réservés aux populations déplacées et dans le même temps de renforcer les services existants. Une analyse de l'existence et de la capacité des services et infrastructures est donc cruciale pour identifier les lacunes dans la fourniture des prestations, en particulier dans les milieux urbains.

Logement et moyens de production

Dans un milieu hors-camp, l'afflux massif de populations peut rapidement fausser le marché du logement et contribuer à une augmentation considérable des loyers en raison de la demande accrue de logements locatifs. La possibilité d'acquérir une propriété foncière ou un bien immobilier ou de créer une entreprise et d'acquérir les actifs qui y sont associés est étroitement liée au statut juridique de la personne concernée, ce qui peut faciliter ou limiter les chances d'inclusion. Les approches inclusives en matière de propriété immobilière et de construction peuvent contribuer de manière importante à la croissance locale.

L'inclusion sociale

L'inclusion sociale a pour objectif de permettre aux personnes pauvres et marginalisées de profiter des opportunités économiques et culturelles et de participer de manière équitable à tous les aspects de la vie communautaire. Elle vise à faire en sorte que ces personnes aient voix au chapitre dans les décisions qui affectent leur vie et qu'elles aient un accès égal aux marchés, aux services et aux espaces politiques, sociaux et physiques. Pour s'assurer que les populations déplacées pourront participer pleinement à leurs communautés d'accueil, les préjugés et les sentiments xénophobes doivent être combattus et une culture favorisant l'inclusion et l'appartenance doit être instituée. Pour ceux qui ne sont pas en mesure de profiter des opportunités économiques, il est bénéfique de leur fournir un soutien continu sous forme de filets de protection, en particulier par le biais de l'inclusion dans les systèmes nationaux de protection sociale. La prise en compte de politiques susceptibles de faciliter la transférabilité des prestations sociales sur le plan national et international peut permettre d'atténuer les pressions exercées sur l'aide humanitaire et soutenir le relèvement.

Procédures complémentaires et autres canaux réguliers de mobilité

Les efforts visant à trouver des solutions aux déplacements de population devraient être entrepris le plus tôt possible. Face au défi croissant que représente l'obtention de solutions durables²⁰ et au nombre toujours plus important de personnes qui, au péril de leur vie, poursuivent leur périple au-delà de leur premier pays d'accueil, il est intéressant d'explorer d'autres moyens de protection et des solutions alternatives pour les réfugiés. La Déclaration de New York appelle les États à accroître les

¹⁹ Cela suppose de veiller à ce que les droits fondamentaux des travailleurs, tels qu'ils sont consacrés dans le cadre normatif de l'OIT, soient respectés et que des efforts soient déployés pour éviter de créer des obstacles au marché du travail formel qui pourraient pousser les personnes déplacées vers l'économie informelle et les situations sur le lieu du travail dans lesquels elles risquent d'être exploitées ou maltraitées et qui sont susceptibles plus largement de contribuer à détériorer les conditions de travail sur le marché. Le principe de « ne pas nuire » doit également s'appliquer aux économies et aux marchés du travail de sorte à éviter de remettre en cause les acquis du développement et le phénomène de déqualification, entre autres, qui ont un impact sur les solutions à plus long terme.

²⁰ Le retour volontaire, l'intégration et la réinstallation sont parmi les solutions durables qui peuvent être offertes aux réfugiés.

possibilités de recourir à des pays tiers qui pourraient, entre autres possibilités, « offrir aux réfugiés des possibilités de réinstallation et des procédures complémentaires d'admission, ou élargir celles qui existent, y compris en encourageant la participation et les initiatives du secteur privé à titre de mesure complémentaire, notamment au moyen de dispositifs d'évacuation sanitaire et de programmes d'admission pour raisons humanitaires, du regroupement familial et de la migration des travailleurs qualifiés, de la mobilité de la main-d'œuvre et de l'éducation »²¹ Les procédures complémentaires s'ajoutent aux possibilités de réinstallation et dépendent généralement des infrastructures de migration existantes qui doivent être accessibles aux réfugiés. Au-delà des procédures complémentaires offertes aux réfugiés, certains États ont montré une certaine souplesse en matière de protection, par exemple en autorisant l'admission des personnes déplacées au-delà d'une frontière suite à une catastrophe; l'harmonisation de ces mesures au niveau (sous-)régional peut faciliter davantage la coopération internationale et contribuer à un bénéfice plus large.

Après le déplacement²² : solutions et résilience

Les pays peuvent vouloir encourager un retour le plus tôt possible dans le pays d'origine, en partie pour soutenir la reconstruction ou stimuler l'économie locale, y compris en encourageant la diaspora à participer à la reprise postérieure à la crise dans laquelle ses membres professionnels peuvent jouer un rôle et contribuer à lutter contre la pénurie de ressources humaines dans des secteurs clés tels que la santé, l'éducation et la justice. Dans les faits, cependant, certaines personnes choisissent de rentrer dans leur pays d'origine, d'autres de s'intégrer localement. Pour d'autres encore, la migration circulaire ou d'autres formes de mobilité apparaissent comme la meilleure solution. Les proportions varient, influencées par un large éventail de facteurs personnels et contextuels, y compris la durée du séjour hors de leur pays et les raisons qui les ont amenées à fuir. Il est dès lors essentiel en cas de crise et de déplacements de populations de gérer efficacement la mobilité et de mettre en place des solutions, de promouvoir les mouvements volontaires, informés et ordonnés dans le plein respect des obligations de non-refoulement et, le cas échéant, de renforcer les capacités d'absorption des communautés.

Progrès vers la résolution de la question des déplacements et la promotion de la résilience

En vue de parvenir à une solution, il est essentiel de créer des environnements à même de favoriser la résolution de la question des déplacements, notamment en garantissant au minimum la sûreté, la sécurité et la liberté de mouvement, un niveau de vie suffisant, un accès équitable aux services, des moyens de subsistance et un logement, des droits de propriété foncière et immobilière ou le versement d'une compensation appropriée le cas échéant, et de s'appuyer sur les éléments clés que sont une gouvernance intégrée et des communautés soudées.

À l'instar de ce qui se produit lors de déplacements, le retour massif de populations dans leur pays d'origine ou de nouvelles communautés peut avoir des effets déstabilisateurs, des interventions humanitaires, de développement, de paix et en matière de sécurité et d'environnement cohérentes étant nécessaires pour créer un environnement propice et surmonter les obstacles à la résolution de la question des déplacements. En l'absence d'une aide adaptée à long terme destinée à permettre aux communautés fragiles de se relever, la persistance des difficultés et de la marginalisation est

²¹ Assemblée générale des Nations Unies, 2016, Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, A/71/L.1, Annexe, paragraphe 14

²² Les crises d'aujourd'hui se terminent rarement par un événement déterminé ouvrant la voie à un règlement global de la question des déplacements ; au lieu de cela, les contextes restent souvent fluides avec des poches fluctuantes de troubles et de stabilité, et les personnes se déplacent par phases ou par étapes en fonction des décisions individuelles et familiales. En tant que tel, il n'y a souvent pas de phase clairement définie comme étant « postérieure » à une crise.

susceptible de contribuer à l'instabilité et de compromettre les efforts en matière de relèvement et développement. Il est peu probable que le retour de ces migrants soit pérenne s'ils se retrouvent dans les mêmes conditions et la même situation que celles qui les ont poussés à partir la première fois et qu'ils s'installent s'ils ne jouissent pas de la sécurité ou d'un accès adéquat à un logement, à une terre et à la propriété, à la justice, au marché de l'emploi et aux services. Les approches inclusives par zone peuvent permettre d'atténuer la perception d'un traitement de faveur susceptible de créer des tensions ou de les exacerber. Les logements et biens de production sont souvent occupés, perdus ou détruits en cas de crise ou de fuite, ce qui entraîne une dégradation du capital humain et social. Lorsque les cas de conflits fonciers et immobiliers se multiplient, il peut être utile de procéder à une cartographie précise et un inventaire complet de l'étendue et de la nature des problèmes qui se posent et entravent des retours durables afin, par exemple, d'orienter la réponse politique et de soutenir le processus de relèvement et de réconciliation.

La résilience est centrale dans le cadre de l'élaboration de solutions durables. Si le relèvement résulte généralement des efforts spontanés déployés par les communautés elles-mêmes, les stratégies de relèvement, si elles ne sont pas correctement planifiées, peuvent contribuer à reproduire les conditions de risque qui avaient provoqué la crise et les déplacements de populations. En tant que tels, les investissements en matière de développement doivent tenir compte des facteurs de risque en mettant l'accent sur la résilience aux chocs et aux facteurs de stress potentiels. Une approche intégrée et continue est nécessaire pour favoriser une intégration et une réintégration durables et contribuer à la réduction des besoins futurs.

Résultats attendus de la table ronde

L'adoption de solutions en faveur du développement peut contribuer à réduire les coûts des déplacements par la mise en place progressive d'un programme de prévention et de préparation, la fourniture d'une aide aux communautés confrontées à des problèmes de développement récurrents, l'extension des prestations de services, le renforcement de la protection et de l'inclusion sociales, un soutien aux populations touchées dans leurs efforts pour accéder à un travail décent, et la recherche de solutions pour que tous ceux qui sont touchés par les déplacements puissent jouir de leurs droits fondamentaux.

En lien avec les conclusions du Sommet mondial sur l'action humanitaire, cette table ronde a pour but d'explorer les moyens permettant de relever les défis liés aux situations de déplacement dans le cadre de stratégies axées sur le développement. L'objectif de la table ronde est d'échanger sur les meilleures pratiques concernant l'intégration des prestations de services, l'esprit d'entreprise, l'auto-organisation et l'autonomie des populations déplacées, ainsi que leur potentiel et leur capacité à contribuer de manière positive aux communautés et la manière dont ces communautés peuvent adapter leurs politiques d'intégration et d'inclusion en conséquence. La Table ronde fournira donc un ensemble de recommandations spécifiques concrètes s'agissant du thème B.e. relatif à « la lutte contre les facteurs des migrations (*forcées*), notamment contre les conséquences négatives des changements climatiques, des catastrophes naturelles et des crises d'origine humaine, par la protection et l'assistance, le développement durable, l'élimination de la pauvreté, la prévention et le règlement des conflits » du projet final de résolution sur les modalités des négociations intergouvernementales sur le pacte mondial pour des migrations sans danger, ordonnées et régulières²³.

²³ Bien qu'elle soit incluse dans le cadre de cette table ronde, la question des réfugiés fera l'objet d'un processus distinct, séparé et indépendant qui conduira à l'adoption d'un Pacte mondial sur les réfugiés.

Questions directrices

- (1) Comment les organismes gouvernementaux nationaux et locaux et la société civile, le cas échéant avec le soutien d'autres acteurs du développement, peuvent-ils soutenir les efforts visant à prévenir et à se préparer aux déplacements potentiels ?
 - a. Comment les acteurs du développement peuvent-ils contribuer à la réduction des risques de catastrophe et renforcer les capacités d'adaptation pour favoriser la résilience en cas de catastrophe soudaine ou à évolution lente ?
 - b. Où les acteurs du développement devraient-ils investir pour amorcer une désescalade des conflits et préserver la paix ?

- (2) Dans une situation de déplacement prolongé, comment les organismes gouvernementaux nationaux et locaux et la société civile, le cas échéant avec le soutien d'autres acteurs du développement, peuvent-ils soutenir les efforts visant à réduire les vulnérabilités et maximiser les potentiels bénéfiques socio-économiques pour l'ensemble de la population ?
 - a. Comment les acteurs du développement peuvent-ils soutenir l'inclusion des personnes déplacées dans les cadres de développement nationaux et locaux et garantir ainsi un accès égal aux services publics de base tels que la santé et l'éducation ?
 - b. Quelles sont les conditions nécessaires à l'intégration des personnes déplacées au marché du travail local, dans le tissu entrepreneurial local et les petites entreprises de fabrication à petite échelle ou la production agricole ?
 - c. Comment les organismes gouvernementaux nationaux et locaux et la société civile, le cas échéant avec le soutien d'autres acteurs du développement, peuvent-ils favoriser les interactions entre les personnes déplacées et les communautés d'accueil en luttant contre les préjugés et les sentiments xénophobes en vue de promouvoir une culture d'inclusion ?

- (3) Lorsque des solutions durables aux déplacements ont été trouvées, comment les entités gouvernementales nationales et locales et la société civile, le cas échéant avec le soutien d'autres acteurs du développement, peuvent-elles contribuer durablement au rétablissement et à la résilience des communautés touchées par la crise et les déplacements ?
 - a. Comment les acteurs du développement peuvent-ils s'appuyer au mieux sur les capacités locales lorsqu'ils soutiennent les efforts visant à remédier aux causes profondes des déplacements, à atténuer les risques et à promouvoir une intégration et une réinsertion durables et inclusives ?
 - b. Comment assurer l'égalité d'accès aux services publics de base tels que la santé et l'éducation ?

GLOSSAIRE

Les définitions fournies dans ce glossaire sont destinées uniquement aux discussions tenues dans le cadre de la table ronde. À l'exception du terme « réfugié », les définitions fournies ne représentent pas des concepts juridiques. Aucun terme contenu dans ce glossaire ne peut être interprété comme créant de nouvelles obligations en matière de droit international ou de nouvelles normes, ou comme limitant ou remettant en cause les obligations légales qu'un État peut avoir contractées ou auxquelles il peut être soumis en vertu du droit international. De même, aucun terme ne doit être interprété comme limitant, remettant en cause ou portant atteinte aux obligations juridiques contractées en vertu du droit national ou d'autres normes qui s'appliquent aux États, aux organisations internationales, aux acteurs du secteur privé ou à la société civile.

Déplacement : mouvement essentiellement forcé de personnes. Les personnes déplacées comprennent les réfugiés, les personnes déplacées internes et les personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre d'une catastrophe.²⁴

Réfugié : toute personne qui satisfait aux critères d'admissibilité contenus dans la définition du terme réfugié fournie par les instruments internationaux ou régionaux relatifs aux réfugiés pertinents, le mandat du HCR ou la législation nationale, le cas échéant.²⁵ Selon plusieurs de ces instruments, un réfugié est une personne qui ne peut retourner dans son pays d'origine du fait d'une crainte fondée de persécution en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques, ou qui est contrainte de quitter son pays d'origine en raison de la violence aveugle ou d'autres événements qui perturbent gravement l'ordre public ou menacent sa vie, sa sécurité ou sa liberté. En vertu du droit international, une personne est considérée comme un réfugié dès lors qu'elle répond aux critères retenus pour la définition, qu'elle ait ou non été reconnue officiellement comme réfugiée. Une personne n'acquiert pas le statut de réfugié parce qu'elle est reconnue comme tel, mais bénéficie de cette reconnaissance *parce qu'elle* est un réfugié.

Personnes déplacées internes : personnes ou groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État.²⁶

Personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes : personnes qui sont contraintes de fuir ou sont déplacées au-delà des frontières en cas de catastrophe soudaine ou à évolution lente ou en raison des effets du changement climatique.²⁷

Crise : toute situation de conflit ou de catastrophe naturelle.²⁸

Conflit : toute situation de violence, de guerre ou de troubles civils qui présente des menaces pour la vie, la sûreté ou la sécurité humaine.²⁹

Catastrophe : grave interruption du fonctionnement d'une communauté ou d'une société causant des pertes et incidences matérielles, économiques, environnementales ou humaines que la communauté ou la société touchée ne peut surmonter avec ses seules ressources. Les catastrophes peuvent être liées à des aléas naturels soudains ou à évolution lente, y compris, mais sans s'y limiter, ceux liés aux effets du changement climatique.³⁰

Migrant (dans un pays en crise) : non-ressortissant présent dans un pays pendant un conflit ou une catastrophe naturelle, quels que soient : a) les moyens ou les raisons de son entrée; b) son statut d'immigration ; ou c) la durée ou les raisons de son séjour. Le terme « migrant » ne fait pas référence

²⁴ Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et des effets du changement climatique.

²⁵ Y compris la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967.

²⁶ Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

²⁷ Voir le point 1 ci-dessus.

²⁸ Initiative relative aux migrants dans les pays en crise.

²⁹ Ibid.

³⁰ Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe

aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux apatrides, pour lesquels des régimes de protection spécifiques existent en droit international.³¹

Protection : toutes les activités visant à faire respecter pleinement les droits de l'individu, conformément à la lettre et à l'esprit des normes de droit pertinentes, notamment le droit international des droits humains, le droit international humanitaire et le droit des réfugiés.³²

³¹ Initiative relative aux migrants dans les pays en crise.

³² Comité permanent interorganisations.