

Note d'orientation #1

# Distinguer les Personnes Déplacées Internes en milieu urbain : un défi sous-estimé

Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society (VVI) et Groupe Jérémie.

Carolien Jacobs et Antea Paviotti

## **Colophon**

Ce document fait partie d'une série de notes d'orientation qui sont le résultat d'un projet de recherche sociojuridique sur « La justice et la sécurité au quotidien pour les personnes déplacées et les résidents à Bukavu, RDC », financé par l'Organisation néerlandaise pour la Recherche Scientifique NWO/WOTRO Science for Global Development dans le cadre du programme Security & Rule of Law (Grant numéro W08.40016.10020), et alimenté par les résultats de recherches antérieures (réalisées avec un financement du même programme sous le numéro de subvention W08.400.2014.014). Les citations présentées ici sont tirées d'entretiens avec des personnes déplacées et des résidents à Bukavu. Nous remercions Aembe Bwimana, Innocent Assumani, Joachim Ruhanya et Stanislas Lubala pour leur participation à la recherche. La recherche était une collaboration entre le VVI, Leiden et Groupe Jérémie, Bukavu.

Contact: [c.i.m.jacobs@law.leidenuniv.nl](mailto:c.i.m.jacobs@law.leidenuniv.nl) | Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society (VVI) | Leiden Law School | Steenschuur 25, 2311 ES Leiden | Pays-Bas | phone +31 71 527 4698 | [www.vvi.leidenuniv.nl](http://www.vvi.leidenuniv.nl)

## **Éditeur**

Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society

## **Traduction**

Constance de Crayencour

## **Conception**

Paul Oram

## **Photographie de couverture**

Carolien Jacobs

© 2017 VVI/Auteurs. L'analyse, les opinions et les points de vue exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue des bailleurs ou les institutions impliquées.

Tous les droits sont réservés. Sans limiter les droits d'auteur réservés ci-dessus, aucune partie de ce rapport ne peut être reproduite, stockée ou introduite dans un système de récupération, ou transmise, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre) sans la permission écrite du propriétaire du droit d'auteur et de l'auteur (ou les auteurs) du rapport.

# Note d'orientation #1

## Distinguer les Personnes Déplacées Internes en milieu urbain : un défi sous-estimé

### Résumé

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), en particulier celles qui vivent en milieu urbain, ont tendance à recevoir moins d'attention que les réfugiés, bien qu'elles constituent une catégorie majeure dans le monde entier. Ce document fait état d'un certain nombre de questions cruciales pour l'élaboration de politiques et de programmes en faveur des PDI dans les zones urbaines. Comment définir les PDI urbaines et est-il judicieux de les distinguer des autres ? Jusqu'à quand ces personnes peuvent-elles être considérées comme des PDI ? Une personne peut-elle encore être considérée comme PDI lorsque la sécurité est revenue dans son milieu d'origine ? Où les trouver ? Il apparaît que les réponses à ces questions ne sont pas simples, car les catégorisations s'estompent dans l'espace et le temps. Parce qu'elles représentent une grande partie des personnes déplacées dans le monde entier, nous pensons que les PDI urbaines méritent une plus grande attention et d'être rendues plus visibles. Les PDI urbaines ont souvent des besoins particuliers que les personnes non déplacées ou déplacées dans les camps n'ont pas. Aussi, leur présence a un fort impact dans les communautés d'accueil qui peut conduire à des tensions et des conflits.

### Introduction

D'une façon générale, les réfugiés reçoivent beaucoup d'attention de la part des responsables politiques, travailleurs humanitaires, médias ainsi que du grand public. Même s'il y a de bonnes raisons à cela, cela laisse à penser que les réfugiés constituent le groupe principal en déplacement pour cause de violence. Ce n'est pas le cas. Un groupe souvent méconnu mais bien plus important est celui des personnes déplacées internes (PDI). Sur les quelque 60 millions de personnes déplacées dans le monde entier, environ deux sur trois sont déplacées au sein de leur propre pays (<http://www.unhcr.org>). Depuis 2000, le groupe de PDI a doublé, avec une forte augmentation ces dernières années (IDMC, 2017). Pour éviter de porter atteinte à la souveraineté nationale et à moins qu'il s'agisse d'une demande expresse du gouvernement national, la communauté internationale a pour habitude de moins s'engager auprès des PDI. Ils sont avant tout des citoyens de leur propre pays et leurs droits devraient être protégés par leurs propres gouvernements lorsqu'ils en ont besoin. Pourtant, les gouvernements des pays ayant des déplacements massifs de population peuvent manquer de moyens ou de volonté politique pour apporter une assistance adéquate. En outre, les personnes déplacées peuvent avoir des besoins ou des préoccupations spécifiques que les personnes non déplacées n'ont pas (Kälin, 2014).

L'augmentation constante du nombre de PDI nous mène à questionner ce que nous savons réellement de ce vaste groupe de personnes qui demeurent, par choix ou par nécessité, dans leur pays en quête de sécurité. Il vaut la peine d'examiner de plus près les façons dont ces personnes peuvent être définies de la meilleure façon et approchées par les responsables politiques, les professionnels et les chercheurs, dans le but de mieux aider les déplacés et de

mieux supporter leurs communautés d'accueil. La première question à se poser est : comment définit-on exactement les PDI ? Ensuite : Qu'est-ce qui les distingue des migrants socio-économiques ? Jusqu'à quand une personne peut-elle être considérée comme une PDI ? Comment tracer les PDI s'ils ne s'enregistrent nulle part durant leur déplacement ? Comment réduire les déplacements prolongés ?

Ceci est le premier des quatre notes d'orientation politique qui visent à rendre ce sujet épineux et souvent ignoré plus visible.<sup>1</sup> Nos observations montrent que les PDI en milieu urbain doivent retenir une attention accrue de la part des gouvernements nationaux ainsi que des acteurs ouvrant dans le domaine de l'aide humanitaire internationale et de l'aide au développement. Une référence particulière est faite à la République démocratique du Congo (RDC), pays qui compte le plus grand nombre de PDI dans le monde. Les recherches sur lesquelles repose ces notes d'orientation ont été menées à Bukavu, ville située à l'est de la RDC. Notre recherche a montré que les PDI en milieu urbain sont souvent plus vulnérables et ont donc des besoins spécifiques que les membres des communautés d'accueil n'ont pas (Jacobs & Kyamusugulwa, 2017). Sans prétendre à des généralisations, nous sommes convaincus que bon nombre des résultats sont pertinents pour comprendre la situation des PDI urbaines dans d'autres pays à travers le monde.

Étant donné que de nombreux PDI cherchent refuge dans les centres urbains plutôt que dans les camps, il est important de sensibiliser le public à ce groupe. Des consultations avec plusieurs ONG nous ont montré qu'elles ciblent de plus en plus les personnes déplacées et les hôtes dans leurs interventions, pour éviter des tensions, mais aussi parce que les communautés d'accueil sont souvent vulnérables et durement touchées par la présence de groupes importants de nouveaux arrivants. Nos observations montrent qu'une certaine différenciation pourrait néanmoins être utile en raison des besoins et des préoccupations particuliers des PDI. Cela sera exposé plus en détail dans les prochaines notes d'orientation, alors que celle-ci fera surtout la lumière sur les problèmes de définition. Les situations ci-dessous sont tirées des entrevues avec les personnes interrogées à Bukavu.

- 1) Il y a plus de 60 millions de personnes déplacées au monde.
  - 2) Sur ces 60 millions, seul 1 million d'entre elles environ ont fui vers l'Europe.
  - 3) Environ 2 personnes déplacées sur 3 sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays.
  - 4) La RDC est le pays avec le plus grand nombre de déplacés internes au monde, soit environ 3,9 millions.
  - 5) Environ 10 % des déplacés internes en RDC vivent dans des camps, les autres restent dans des communautés d'accueil ou créent leurs propres abris.
- (UNOCHA 2017, [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org))

## Comment définir une PDI ?

*« Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont des personnes ou des 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 »*

<sup>1</sup> Des idées préliminaires pour ce document ont été présentées lors de la Conférence annuelle 2017 de la plateforme *Knowledge Platform Security and the Rule of Law* consacrée au thème « Elephants in the room ».

*naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un Etat. »*

Article 2, NU Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, (UNOCHA, 2004)

À première vue, la définition d'une PDI peut sembler simple, mais en y regardant de plus près, elle soulève aussi de nombreuses questions sur l'établissement des limites et les implications pratiques de la catégorisation. Pour les responsables politiques internationaux, la différence entre une PDI et un réfugié est évidente : les réfugiés traversent des frontières internationalement reconnues, contrairement aux personnes déplacées. Les PDI ne bénéficient pas d'une protection particulière en vertu de conventions internationales telles que la Convention de Genève de 1951. Il convient toutefois de noter le Protocole des Grands Lacs de 2006 sur la protection et l'assistance des personnes déplacées et la Convention de Kampala de 2009 sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique.

Si la distinction entre réfugiés et PDI paraît claire en théorie, nous avons constaté que de nombreuses personnes sur le terrain ne font pas une telle distinction et utilisent simplement le terme « réfugié » comme une sorte de notion fourre-tout, englobant à la fois les PDI et les réfugiés. Le PDI est un concept plus technique, plutôt bureaucratique, et en dépit du Protocole et de la Convention mentionnés, peu de mesures concrètes (juridiques) sont prises par les États pour aborder la question au niveau local. Pour l'opérationnalisation de la recherche sur le terrain ou pour la sélection des bénéficiaires des projets, il est donc d'une utilité limitée. En outre, les frontières clairement visibles sur les cartes peuvent être fluides dans la pratique, les gens ne percevant pas la frontière comme une frontière physique. En franchissant la frontière, cependant, les responsabilités des acteurs internationaux et nationaux deviennent sensiblement différentes.

### **Comment les distinguer des autres migrants ?**

*« Je vivais à K., mais j'ai dû fuir à cause de l'insécurité et j'ai laissé tous mes biens derrière moi. J'ai fui vers W., mais à W. je n'arrivais pas à gagner ma vie et puis mon frère m'a invité à le rejoindre à Bukavu. »*

Bien souvent, les personnes sont amenées à naviguer entre plusieurs endroits au gré de multiples facteurs contradictoires. L'insécurité est l'une des raisons ; les possibilités économiques, la santé ou l'éducation en sont d'autres. En fait, lorsqu'on parle de l'arrivée de nouveaux arrivants en ville, un certain nombre de résidents de longue date soutiennent que les gens ne viennent pas pour des raisons d'insécurité, mais surtout parce qu'ils préfèrent vivre en ville, et qu'ils n'ont aucun intérêt à retourner dans les communautés rurales d'où ils viennent. Dans une certaine mesure, tout cela peut être vrai. Les nouveaux arrivants en ville cherchent généralement du travail, car c'est ainsi qu'ils peuvent survivre, mais cela ne fait pas nécessairement d'eux des migrants économiques. Que penser de l'agriculteur qui ne peut pas cultiver à cause de l'insécurité dans son champ ? Ou de l'agriculteur qui n'est pas en mesure de commercialiser ses récoltes parce que les gens n'osent pas entrer sur le marché par crainte d'extorsion et de harcèlement, que ce soit par des acteurs étatiques ou non étatiques ? Un tel agriculteur abandonnera à un moment donné les cultures commerciales et devra peut-être se rabattre sur des petits boulots en ville. Cette personne est-elle un migrant économique ou une personne touchée par la guerre qui est déplacée à l'intérieur de son propre pays ? Les deux

réponses sont valables. La nature forcée et souvent spontanée du déplacement est ce qui distingue les PDI des autres.

### **Jusqu'à quand une personne reste-t-elle une PDI ?**

*« Alors j'ai acheté une maison et je suis devenu un résident »*

Chaque fois que les gens fuient, ils prennent des dispositions pour s'installer dans leurs nouvelles résidences, trouver un moyen de gagner leur vie et se connecter au nouveau monde social qui les entoure. Selon les moyens à disposition, certaines personnes parviennent à le faire rapidement et pour d'autres, cela prend beaucoup plus de temps. Certains garderont toujours le sentiment de n'être pas à leur place et aspireront à retourner dans leur communauté ; d'autres se considèrent comme des résidents au bout de quelques mois. Lorsque leur communauté d'origine est de nouveau en sécurité, le premier groupe est plus susceptible d'y retourner, tandis que l'autre groupe pourrait ne pas l'envisager et s'installer dans le nouvel endroit de façon permanente. Il n'y a pas d'indicateurs précis qui permettent de faire la distinction entre le fait d'être une PDI et de ne plus être une PDI. L'autodéfinition ainsi que la définition par la communauté sont importantes. Certains marqueurs communs de l'intégration et de l'acceptation souvent cités par les personnes interrogées sont la stabilité économique en ville et l'acquisition de biens : ceux qui réussissent à trouver un emploi et/ou les rares personnes qui réussissent à obtenir leurs propres maisons ne sont généralement plus considérés comme PDI, mais comme des « résidents » à part entière par leurs concitoyens. Le cadre du IASC traite en termes plus généraux des solutions durables. Selon ce cadre, on considère qu'une solution durable est trouvée lorsque les déplacés internes n'ont plus de besoins spécifiques d'assistance et de protection. Ceci est supposé être réalisé soit par le retour, par l'intégration locale ou par la réinstallation durable (IASC, 2010: 5).

### **Une personne peut-elle encore être considérée comme PDI lorsque la sécurité est revenue ?**

*« Chaque fois que je retourne dans mon village, les souvenirs du viol reviennent et je ne supporte plus de dormir chez moi. »*

Nous avons souvent entendu des résidents de longue date à Bukavu déclarer que lorsque la sécurité revient dans une région, les personnes déplacées ne peuvent plus être considérées comme telles, car elles peuvent retourner dans leur région d'origine. Cependant, nos recherches nous mènent à constater que les choses ne sont pas aussi simples. De toute évidence, les gens qui se sont habitués à la vie citadine n'ont peut-être pas hâte de retourner dans un village qui manque de nombreux services qu'une ville a à offrir. Cela est conforme au Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui s'inscrit dans la lignée du principe 28 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Le Cadre souligne l'importance de veiller à ce que « les opportunités présentées aux personnes déplacées pendant le déplacement devraient être maintenues dans la mesure du possible » (IASC, 2010: 36). Mais une solution durable ne concerne pas seulement les conditions socio-économiques. Certaines personnes à qui nous avons parlé ont indiqué qu'elles préféreraient retourner chez eux, mais que la peur de revivre des expériences traumatisantes les retenait. D'autres savaient que plus rien ne les y attendait. Dans un contexte comme celui de la RDC, on ne parle pas facilement des traumatismes et il n'est pas facile d'obtenir un traitement pour ces traumatismes. Par conséquent, de nombreuses personnes continuent à vivre dans le déplacement malgré le

retour de la sécurité dans leur communauté d'origine. De ce fait, certaines personnes déplacées peuvent encore être considérées comme des PDI, ou du moins comme des victimes de déplacement, même si elles vivent depuis des décennies dans leur nouvelle communauté. L'aide psychosociale peut les aider à préparer leur retour. Le Cadre du Comité Permanent Interorganisations souligne à juste titre que les solutions durables comprennent « un accès libre et non discriminatoire à des voies de recours effectives et à la justice » dans le cas où des personnes auraient été victimes de violations de leurs droits (IASC/CPI, 2010: 44).

### **Où les trouver ?**

*« Ils ne se manifestent pas auprès de nous [autorités locales] s'ils s'installent dans le voisinage. Nous ne les découvrons ici que lorsqu'ils rencontrent des problèmes et ont besoin de notre aide. »*

Une complication s'ajoute pour ceux qui s'intéressent au sort des personnes déplacées internes. Dans de nombreux cas, les PDI ne cherchent pas à se réfugier dans un camp mais s'installent, seules ou avec l'aide de leur famille ou amis, dans des zones plus urbanisées qui sont censées offrir un niveau de sécurité plus élevé que leur lieu d'origine et plus de possibilités de subsistance. Ceci est expliqué plus en détail dans la note d'orientation # 3. Dans ces centres urbains, ils vivent souvent avec d'autres déplacés internes et avec des résidents à long terme qui partagent de nombreuses caractéristiques de précarité. Il devient alors difficile de faire la distinction entre les différentes catégories de personnes et donc de cibler des bénéficiaires potentiels dans le cadre d'un projet ou des répondants à une enquête. Cela nuit à une meilleure compréhension de la situation et à l'observation des tensions qui existent entre deux groupes de personnes qui se considèrent souvent comme différentes : les résidents à long terme et les nouveaux arrivants.

### **Conclusion**

Bien qu'il soit difficile de catégoriser clairement les personnes déplacées, il est important d'avoir conscience de certaines des questions critiques qui peuvent être posées, tant pour déterminer si quelqu'un est une PDI que pour déterminer si une personne a besoin d'une aide particulière. Il faut démêler un ensemble complexe de facteurs pour arriver à une évaluation. Dans une certaine mesure, les personnes déplacées sont différentes des migrants économiques, mais elles les rejoignent sur d'autres aspects. Certaines s'intègrent rapidement et ne peuvent pas être considérées comme particulièrement vulnérables, tandis que d'autres peuvent rester dans des situations de précarité pendant de nombreuses années. Le déplacement ne se termine pas toujours par le retour de la sécurité. Sans enregistrement formel, il est difficile de les retracer. Sur la base de ces conclusions, nous recommandons d'éviter les généralisations faciles et de prêter attention aux besoins et aux préoccupations particuliers de ce groupe de personnes, mais aussi de se pencher sur la capacité d'absorption des communautés d'accueil et sur les relations entre les personnes déplacées et les membres de ces communautés. Les notes d'orientation politiques suivantes présenteront quelques-unes de ces préoccupations par rapport à des sujets particuliers tels que le logement, le travail et l'intégration sociale et montreront pourquoi nous pensons que les personnes déplacées en milieu urbain ont besoin d'une plus grande attention.

### **Pour en savoir plus**

IASC. (2010). *Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de*

*leur propre pays.*

- IDMC. (2017). *On the grid: Internal displacement in 2016*. Geneva. Accédé le 30.11.2017, <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID-part-1.pdf>
- Jacobs, C., & Kyamusugulwa, P. M. (2017). Everyday Justice for the Internally Displaced in a Context of Fragility : The Case of the Democratic Republic of Congo (DRC). *Journal of Refugee Studies*. <http://doi.org/10.1093/jrs/fex025>
- Kälin, W. (2014). Internal Displacement. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, (December), 1–10. <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0019>
- UNOCHA. (2004). *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*.
- UNOCHA. (2017). *République Démocratique du Congo: Personnes déplacées internes et retournées*. Factsheet 30 septembre. Accédé le 30.11.2017, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/idp\\_factsheet\\_au\\_30\\_septembre\\_2017\\_fr20102017.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/idp_factsheet_au_30_septembre_2017_fr20102017.pdf)