

37e SESSION

Rapport
CG37(2019)09final
29 octobre 2019

Le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

Commission des questions d'actualité

Corapporteurs¹ : Marianne HOLLINGER, Suisse (L, GILD) et Oleksandr SIENKEVYCH, Ukraine (L, GILD)

Résolution 448 (2019)	2
Recommandation 437 (2019).....	5
Exposé des motifs.....	7

Résumé

S'inspirant des travaux antérieurs du Congrès sur les responsabilités des autorités locales et régionales en matière d'accueil des réfugiés et d'intégration des migrants, le présent rapport attire l'attention sur la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et souligne l'importance de l'engagement politique et le rôle essentiel que jouent les autorités locales et régionales pour promouvoir l'intégration, la participation et la non-discrimination des PDI.

Le rapport appelle les collectivités locales et régionales à faciliter l'accès des PDI aux services et à garantir l'exercice effectif de leurs droits fondamentaux, en sensibilisant leurs résidents à la situation et aux droits des PDI. Il les invite également à assurer la participation des PDI elles-mêmes à la recherche de solutions locales et à reconnaître l'importance du secteur privé dans la fourniture d'infrastructures, de logements et de services.

Il recommande aux gouvernements des États membres d'investir dans l'évaluation des déplacements prolongés et de ce qui constitue des solutions durables. Il invite les États membres à assurer une répartition équitable et transparente du financement des projets relatifs aux déplacés internes. Il attire leur attention sur l'importance de l'analyse systématique des données et du suivi des progrès au niveau des villes afin d'atteindre les objectifs de développement nationaux et mondiaux.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION 448 (2019)²

1. Le problème du déplacement de population est un phénomène mondial qui a atteint une ampleur sans précédent ces dernières années. Au cours de la seule année 2018, 28 millions de personnes de 148 pays ont été déplacées. Cependant, malgré le nombre de plus en plus important de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans le monde, leur sort tend parfois à être éclipsé par la crise des réfugiés et des migrations.

2. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (ci-après PDI) sont, selon les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998, « 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 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 ». Elles ont le droit de chercher à se mettre en sécurité dans une autre partie de leur pays, de quitter leur pays, de demander l'asile dans un autre pays, le droit à la reconnaissance en tous lieux de leur personnalité juridique, le droit à la santé, à l'éducation, à l'emploi, à la sécurité, à la liberté de mouvement et le droit d'être protégées contre tout retour forcé ou réinstallation dans un lieu où leur vie, leur sécurité, leur liberté et/ou leur santé seraient menacés.

3. En Europe, au cours des dernières décennies, plus de 4 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison de conflits armés et de violences. Aux PDI affectées par des conflits qui ont éclaté en Europe, notamment en Azerbaïdjan, en Arménie, en Bosnie-Herzégovine, à Chypre, en Géorgie, en Géorgie, au Kosovo*, en Macédoine du Nord, en Russie et en Turquie, se sont ajoutées plus récemment 1,7 million de personnes déplacées en Ukraine suite à l'annexion illégale de la Péninsule de Crimée de l'Ukraine par la Russie et les zones touchées par l'intervention militaire étrangère dans la partie orientale du pays.

4. Parallèlement aux conflits armés, la vulnérabilité accrue et l'exposition à des risques soudains constituent un risque réel. Les feux de forêt en sont une expression particulièrement visible (Grèce), tout comme le risque d'être déplacé à cause d'inondations, en particulier dans les villes (France). Au niveau mondial, il y a eu 17,2 millions nouveaux déplacements dus à des catastrophes naturelles dans 146 pays. En Europe, on estime que les trois quarts de la population vivent dans des zones urbaines vulnérables aux risques naturels. Par conséquent, les déplacements dus aux catastrophes naturelles doivent faire partie intégrante des stratégies de réduction des risques et d'intervention des gouvernements locaux et nationaux en Europe. Ceci est également conforme au treizième objectif de développement durable des Nations Unies, qui appelle à une action urgente afin de lutter contre le changement climatique et ses effets.

5. Les déplacements internes constituent avant tout un problème relatif aux droits de l'Homme. Ils devraient être traités comme tels. Les personnes déplacées se heurtent actuellement à des obstacles administratifs qui empêchent leur pleine intégration. Ils rencontrent également des problèmes concernant l'emploi, le logement, l'éducation et la santé - pour n'en citer que quelques-uns. L'accès à ces services de base est inégal et les PDI sont touchées de manière disproportionnée. Les autorités ont l'obligation et la responsabilité de fournir une protection et une assistance humanitaire aux PDI dans leur juridiction, et les PDI ont le droit de demander et de recevoir protection et assistance de la part de ces autorités.

² Discussion et adoption par le Congrès le 29 octobre 2019, 1^e séance, (voir le document [CG37\(2019\)09](#), exposé des motifs), corapporteurs : Marianne HOLLINGER, Suisse (L, GILD) et Oleksandr SIENKEVYCH, Italie (L, GILD).

* Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, qu'elle concerne le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en plein conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

6. Dans sa Recommandation Rec(2006)6, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a demandé aux Etats membres de veiller à ce que les PDI disposent des documents nécessaires pour exercer leurs droits, et soient dûment informées. Même si elles ont été déplacées, les PDI restent des ressortissants de l'État dans lequel elles vivent. Elles jouissent donc des mêmes droits humains que les autres citoyens, tels qu'ils sont garantis par les législations nationales, régionales et internationales.

7. Un rapport adopté en 2018 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a rappelé aux Etats membres que les droits fondamentaux des personnes déplacées et de leur famille devaient être pris en compte lors de leur réinstallation. L'APCE a déploré le fait que la situation humanitaire de la plupart des personnes déplacées en Europe ait été négativement affectée non seulement par le fait que les conflits sous-jacents soient prolongés, mais également par les déplacements forcés. En outre, elle a souligné que les droits de l'Homme et les besoins humanitaires des personnes déplacées devraient être un point central dans tous les efforts internationaux visant à contrôler et régler ces conflits.

8. Le Congrès des pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après le "Congrès") a publié en 2018 un « Manuel sur les droits de l'Homme pour les élus locaux et régionaux », qui énonce les droits des personnes déplacées et les obligations des collectivités locales et régionales de garantir ces droits. Le Congrès a reconnu que les autorités locales et régionales jouent un rôle crucial pour faciliter l'intégration et la participation des PDI à la vie publique et politique. Plus précisément, dans sa Recommandation 419, le Congrès a considéré le droit de vote comme un outil efficace pour l'intégration des PDI.

9. Compte tenu de ce qui précède, et en vue de protéger les droits des PDI et de remédier à leur situation précaire, le Congrès invite les autorités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe et leurs associations nationales :

a. à promouvoir le bien-être des PDI et à protéger leurs libertés et leurs droits, en leur assurant un accès égal aux services et infrastructures de base en tant que résidents locaux, d'une part, et en reconnaissant leur droit de retourner dans leurs lieux d'origine et dans leurs foyers ou lieux de résidence habituelle, en toute sécurité et dignité, d'autre part ;

b. à reconnaître que les PDI constituent un groupe hétérogène dont les besoins varient, et adapter leur approche en fonction du groupe cible. Ces besoins doivent être pris en compte lors de l'élaboration des politiques et des initiatives. Une attention particulière devrait être accordée aux femmes et aux groupes vulnérables comme les mineurs non accompagnés et les personnes âgées ;

c. à sensibiliser les populations d'accueil au sort des PDI et attirer l'attention sur le fait que, même si l'arrivée de ces personnes peut peser sur les ressources locales à court terme, leur présence peut également constituer une opportunité pour les communautés d'accueil ;

d. à prendre les mesures appropriées pour lutter contre les préjugés à l'égard des PDI, prévenir la violence, promouvoir la compréhension interculturelle, assurer la cohésion sociale et fournir une assistance psychologique aux personnes déplacées si nécessaire ;

e. à coopérer avec les organisations de la société civile, les universitaires et le secteur privé afin de trouver des solutions novatrices aux déplacements forcés et aux besoins qu'ils engendrent dans des domaines tels que le logement, l'éducation, les soins de santé, l'emploi et l'aide financière. Il serait intéressant de coopérer avec les propriétaires privés et les associations de logement en particulier, afin de résoudre le problème du logement en proposant des solutions telles que l'intégration des centres d'accueil aux zones résidentielles existantes, facilitant ainsi l'accès aux services sociaux et l'intégration rapide des déplacés internes ;

f. à encourager et faciliter la participation des PDI à la vie publique et politique en créant des organes consultatifs et/ou des espaces permettant aux associations de PDI de communiquer avec les conseillers, les ONG, etc. et en les protégeant contre l'intimidation et la violence qui pourraient entraver leur droit de vote ;

g. à créer des mécanismes de consultation afin que les PDI puissent partager leur expérience, et investir dans la mise en place d'un réseau paneuropéen de collectivités locales et/ou régionales pour faire face aux déplacements prolongés ;

h. à coopérer avec les autres niveaux de gouvernance dans l'organisation d'initiatives, de la phase de planification jusqu'à l'évaluation ;

i. à suivre les nouveaux déplacements afin de savoir exactement combien de personnes déplacées vivent dans une zone donnée et adapter les politiques en conséquence, en créant une liste de contrôle afin de produire une base de données probantes comprenant différentes catégories telles que les données et les analyses, les capacités et la participation, les incitations et la volonté politique.

RECOMMANDATION 437 (2019)³

1. Le problème du déplacement de population est un phénomène mondial qui a atteint une ampleur sans précédent ces dernières années. Au cours de la seule année 2018, 28 millions de personnes de 148 pays ont été déplacées. Cependant, malgré le nombre de plus en plus important de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans le monde, leur sort tend parfois à être éclipsé par la crise des réfugiés et des migrations.

2. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (ci-après PDI) sont, selon les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998, « 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 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 ». Elles ont le droit de chercher à se mettre en sécurité dans une autre partie de leur pays, de quitter leur pays, de demander l'asile dans un autre pays, le droit à la reconnaissance en tous lieux de leur personnalité juridique, le droit à la santé, à l'éducation, à l'emploi, à la sécurité, à la liberté de mouvement et le droit d'être protégées contre tout retour forcé ou réinstallation dans un lieu où leur vie, leur sécurité, leur liberté et/ou leur santé seraient menacés.

3. En Europe, au cours des dernières décennies, plus de 4 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison de conflits armés et de violences. Aux PDI affectées par des conflits qui ont éclaté en Europe, notamment en Azerbaïdjan, en Arménie, en Bosnie-Herzégovine, à Chypre, en Géorgie, en Géorgie, au Kosovo*, en Macédoine du Nord, en Russie et en Turquie, se sont ajoutées plus récemment 1,7 million de personnes déplacées en Ukraine suite à l'annexion illégale de la Péninsule de Crimée de l'Ukraine par la Russie et les zones touchées par l'intervention militaire étrangère dans la partie orientale du pays.

4. Parallèlement aux conflits armés, la vulnérabilité accrue et l'exposition à des risques soudains constituent un risque réel. Les feux de forêt en sont une expression particulièrement visible (Grèce), tout comme le risque d'être déplacé à cause d'inondations, en particulier dans les villes (France). Au niveau mondial, il y a eu 17,2 millions nouveaux déplacements dus à des catastrophes naturelles dans 146 pays. En Europe, on estime que les trois quarts de la population vivent dans des zones urbaines vulnérables aux risques naturels. Par conséquent, les déplacements dus aux catastrophes naturelles doivent faire partie intégrante des stratégies de réduction des risques et d'intervention des gouvernements locaux et nationaux en Europe. Ceci est également conforme au treizième objectif de développement durable des Nations Unies, qui appelle à une action urgente afin de lutter contre le changement climatique et ses effets.

5. Les déplacements internes constituent avant tout un problème relatif aux droits de l'Homme. Ils devraient être traités comme tels. Les personnes déplacées se heurtent actuellement à des obstacles administratifs qui empêchent leur pleine intégration. Ils rencontrent également des problèmes concernant l'emploi, le logement, l'éducation et la santé - pour n'en citer que quelques-uns. L'accès à ces services de base est inégal et les PDI sont touchées de manière disproportionnée. Les autorités ont l'obligation et la responsabilité de fournir une protection et une assistance humanitaire aux PDI dans leur juridiction, et les PDI ont le droit de demander et de recevoir protection et assistance de la part de ces autorités.

6. Dans sa Recommandation Rec(2006)6, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a demandé aux Etats membres de veiller à ce que les PDI disposent des documents nécessaires pour exercer leurs droits, et soient dûment informées. Même si elles ont été déplacées, les PDI restent des

³ Voir note de bas de page n°2.

* Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, qu'elle concerne le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en plein conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

ressortissants de l'État dans lequel elles vivent. Elles jouissent donc des mêmes droits humains que les autres citoyens, tels qu'ils sont garantis par les législations nationales, régionales et internationales.

7. Un rapport adopté en 2018 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a rappelé aux Etats membres que les droits fondamentaux des personnes déplacées et de leur famille devaient être pris en compte lors de leur réinstallation. L'APCE a déploré le fait que la situation humanitaire de la plupart des personnes déplacées en Europe ait été négativement affectée non seulement par le fait que les conflits sous-jacents soient prolongés, mais également par les déplacements forcés. En outre, elle a souligné que les droits de l'homme et les besoins humanitaires des personnes déplacées devraient être un point central dans tous les efforts internationaux visant à contrôler et régler ces conflits.

8. Le Congrès des pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après le "Congrès") a publié en 2018 un « Manuel sur les droits de l'Homme pour les élus locaux et régionaux », qui énonce les droits des personnes déplacées et les obligations des collectivités locales et régionales de garantir ces droits. Le Congrès a reconnu que les autorités locales et régionales jouent un rôle crucial pour faciliter l'intégration et la participation des PDI à la vie publique et politique. Plus précisément, dans sa Recommandation 419, le Congrès a considéré le droit de vote comme un outil efficace pour l'intégration des PDI.

9. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe :

a. à respecter les droits des PDI qui devraient pouvoir bénéficier de leurs droits en tant que citoyens de leur pays mais surtout en tant qu'êtres humains, et rassembler toutes les ressources afin de leur fournir une protection et assistance humanitaire dans leur nouvel environnement, mais aussi garantir leur droit de retour dans leur lieu d'origine en toute sécurité et dignité ;

b. à coopérer avec les autorités locales et régionales dans la planification, la mise en œuvre et le suivi des initiatives et des politiques concernant les PDI, en veillant à ce que l'aide financière allouée aux autorités locales et régionales soit transparente, équitable et fondée sur les besoins déclarés ;

c. à sensibiliser l'opinion publique au sort des PDI, et établir un discours positif sur leur situation afin de parvenir à la cohésion sociale d'une part et de prévenir les discours discriminatoires d'autre part ;

d. à prévoir une législation plus souple qui permette aux PDI d'exercer pleinement leur droit de vote, car ce dernier représente d'un point de départ naturel pour une intégration réussie dans la vie de leur communauté ;

e. à apporter un soutien législatif à l'élaboration de politiques visant à améliorer les conditions de vie des PDI en facilitant leur accès au logement ainsi qu'à d'autres services et infrastructures de base tels que la santé ou l'éducation ;

f. à suivre les nouveaux déplacements afin de savoir exactement combien de personnes déplacées vivent dans une zone donnée et adapter les politiques en conséquence, en créant une liste de contrôle afin de produire une base de données probantes comprenant différentes catégories telles que les données et les analyses, les capacités et la participation, les incitations et la volonté politique ;

g. au niveau international, à rechercher une coordination étroite avec les autres Etats membres et à partager les bonnes pratiques concernant la situation des PDI.

EXPOSÉ DES MOTIFS⁴

1. INTRODUCTION

1.1. Les déplacements : un phénomène mondial

1. Les déplacements massifs de populations ont différentes causes, qui vont des conflits et des guerres, aux catastrophes d'origine humaine ou naturelle, encore aggravées par les effets du changement climatique, en passant par les inégalités structurelles et la pauvreté chronique. Dans le présent rapport, les rapporteurs se concentreront sur les déplacements internes de populations et sur leurs répercussions du point de vue des pouvoirs locaux et régionaux.

2. Selon les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998), les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) 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 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 »⁵.

3. Pour se rendre compte de l'ampleur du phénomène des déplacements, il suffit de se pencher sur les dernières statistiques de 2018, qui révèlent que dans le monde, pour la seule année 2018, il y a eu 28 millions de déplacements internes dus à des conflits et des catastrophes dans 148 pays et territoires, neuf pays ayant enregistré plus d'un million de déplacements. Fin 2018, 41,3 millions de personnes se trouvaient en situation de déplacement interne en raison d'un conflit ou de violences dans 43 pays. C'est là le chiffre le plus élevé jamais enregistré, et les trois quarts de ces personnes, soit 30,9 millions, étaient concentrées dans seulement dix pays.

4. En Europe, au fil des décennies, plus de 4 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays à la suite de conflits armés et de violences. Outre les PDI touchées par les conflits précédemment survenus en Europe, à savoir en Azerbaïdjan, en Arménie, en Bosnie-Herzégovine, à Chypre, en Géorgie, au Kosovo*, en Macédoine du Nord, en Russie et en Turquie, 1,7 million de personnes ont récemment été déplacées en Ukraine, du fait de la situation créée par l'annexion illégale de la péninsule ukrainienne de Crimée par la Fédération de Russie et les zones touchées par l'intervention militaire étrangère dans la partie orientale du pays.

5. Bien que le rapport soit axé sur les États membres du Conseil de l'Europe, où les déplacements sont principalement dus aux conflits armés, il convient de noter qu'outre la violence et les conflits armés, la vulnérabilité et l'exposition accrues à des catastrophes soudaines représentent un risque réel. Les feux de forêt en sont une expression particulièrement visible (Grèce), tout comme le risque d'être déplacé par des inondations, en particulier dans les villes (France). À l'échelle mondiale, on a dénombré 17,2 millions de nouveaux déplacements dus à des catastrophes dans 146 pays. En Europe, on estime que les trois quarts de la population européenne vivent dans des zones urbaines exposées à des risques naturels⁶. Par conséquent, les autorités locales et nationales d'Europe doivent aussi prendre en compte les déplacements de population dus à des catastrophes dans leurs stratégies de riposte et de réduction des risques. Cela est également conforme à l'Objectif 13 des Nations Unies en matière de développement durable, qui appelle à une action urgente pour lutter contre le changement climatique et ses effets.

⁴ Le présent exposé des motifs se fonde sur le document établi par Bina Desai, consultante auprès du Conseil de l'Europe, directrice de recherche à l'IDMC (Genève, Suisse). La contribution écrite est disponible sur demande auprès du Secrétariat. Un groupe de réflexion composé de membres du Congrès et de délégués « Jeunesse » a aussi contribué à l'élaboration du rapport.
⁵<https://www.unhcr.org/fr/protection/idps/4b163f436/principes-directeurs-relatifs-deplacement-personnes-linterieur-propre-pays.html>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2009:0084:FIN> <https://www.preventionweb.net/news/view/32483>

* Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, qu'elle concerne le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en plein conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

6. En 2006, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation Rec (2006)6 relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, dans l'objectif de préserver et de promouvoir les droits de l'homme au profit de tout un chacun, y compris des PDI. Les États membres y étaient invités, notamment, à introduire des normes plus favorables aux PDI, à prendre conseil sur la législation interne et à diffuser les informations nécessaires auprès de toutes les PDI. Il ne faut pas oublier que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) sont des ressortissantes de l'État dans lequel elles vivent et qu'elles doivent pouvoir jouir des droits fondamentaux consacrés par la législation nationale ainsi que par les textes régionaux et internationaux sans discrimination.

7. En 2018, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté un rapport qui insistait sur le fait que « les besoins et les droits humanitaires des quatre millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe [devaient] faire l'objet d'une attention accrue ». Il soulignait qu'aucun déplacement de population ne devait être effectué en violation des droits à la vie, à la dignité, à la liberté et à la sécurité des personnes concernées. Quelle que soit leur origine ethnique, les PDI et leur famille devaient pouvoir exercer pleinement leurs droits fondamentaux, y compris les droits sociaux, culturels et économiques fondamentaux tels que consacrés par le droit international.

8. En 2018, le Congrès a également publié le Manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux⁷, dans lequel il a attiré l'attention sur les droits des PDI, et sur les obligations des gouvernements et des autres autorités, notamment des pouvoirs locaux et régionaux, à leur égard. Selon ce document, les PDI, « doivent jouir de leurs droits en tant que citoyens de leur pays, mais surtout des droits de l'homme. Elles ont le droit de rechercher la sécurité dans une autre partie de leur pays, d'émigrer, de demander l'asile dans un autre pays, le droit d'être partout reconnues comme des personnes titulaires de droits, le droit à des soins de santé, à l'éducation, à l'emploi et à la sécurité, le droit à la liberté de circulation et le droit à la protection contre le retour ou la réinstallation forcés dans un lieu où leur vie, leur sécurité, leur liberté et/ou leur santé seraient menacées ».

9. Le Congrès a aussi adopté, la même année, un rapport sur « Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe » (Recommandation 419). Dans ce rapport, le Congrès a reconnu qu'il incombe aux communes et aux régions de favoriser l'intégration, la participation et la non-discrimination des personnes déplacées, et d'encourager l'établissement de bonnes relations entre elles et les résidents locaux.

10. En résumé, les autorités ont le devoir et la responsabilité d'offrir protection et aide humanitaire aux PDI sur le territoire relevant de leur juridiction, et les PDI sont en droit de demander et de recevoir la protection et l'assistance desdites autorités. La volonté politique des élus pour rallier les habitants de leurs villes et régions à la solidarité avec leurs concitoyens déplacés est crucial pour une solution réussie des problèmes liés aux PDI à court et à long terme.

11. Conformément à ce qui a été indiqué plus haut, le présent rapport portera sur les déplacements internes de population sur les territoires des États membres du Conseil de l'Europe, du point de vue des pouvoirs locaux et régionaux. Il examinera plus particulièrement quelles sont les responsabilités et les compétences des collectivités territoriales en matière de déplacements internes, et comment elles y font face. Le rapport s'efforcera d'attirer l'attention sur la situation précaire des PDI en Europe, que la crise des réfugiés et des migrations tend à reléguer au second plan. Ces dernières années, en effet, l'attention a été monopolisée par l'arrivée de réfugiés dans plusieurs pays européens, mais il ne faut pas oublier que beaucoup de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays continuent de vivre des situations d'incertitude et de vulnérabilité.

1.2. Les déplacements internes en Europe : aperçu de la situation en 2018⁸

12. En 2018, seule l'Ukraine a connu de nouveaux déplacements dus à des conflits et des violences. Toutefois, d'autres pays de la région restent confrontés à des conflits non résolus et/ou à des situations de déplacement prolongé. En conséquence, 2,9 millions de personnes au total se trouvent actuellement

⁷ <https://rm.coe.int/manuel-sur-les-droits-de-l-homme-pour-les-elus-locaux-et-regionaux-vol/168093aaf1>

⁸ Toutes les données chiffrées sont tirées du rapport mondial 2019 sur le déplacement interne établi par l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC).

dans une situation de déplacement due à un conflit. La plupart d'entre elles, soit quelque 800 000 personnes, résident en Ukraine, mais elles sont également nombreuses en Azerbaïdjan, en Géorgie et à Chypre. En tout, 53 000 nouveaux déplacements ont été enregistrés en Europe en 2018, dont la majorité – 41 000 – sont survenus dans le contexte d'une catastrophe, la Grèce ayant recensé 9 200 déplacements à la suite de feux de forêt et la France ayant dénombré 5 400 déplacements dus à des inondations.

2. RÉPONDRE AU PROBLÈME DES DÉPLACEMENTS INTERNES EN EUROPE ET EN RÉDUIRE L'AMPLEUR : DÉFIS ET PERSPECTIVES POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

13. C'est aux autorités nationales qu'il incombe au premier chef d'apporter une réponse au problème des déplacements internes et d'en réduire l'ampleur ainsi qu'aux États exerçant un contrôle effectif sur les territoires occupés. En cas de conflits non résolus, les autorités qui exercent un contrôle effectif sur les territoires occupés sont responsables de toute violation des droits fondamentaux des PDI et des réfugiés en vue d'un retour sûr et digne dans leurs foyers, ainsi que des violations des droits humains. Cependant, du fait du caractère localisé de ce phénomène, ce sont en réalité les collectivités locales, les organisations locales et les populations concernées qui se trouvent en première ligne pour faire face aux déplacements internes et investir dans la prévention des déplacements à venir⁹.

14. L'Europe ne fait pas exception à la règle, et le rôle qu'ont à jouer les collectivités locales et régionales dans la protection et l'assistance aux PDI dans la région reste encore mal compris. Cela vaut en particulier pour les centres urbains qui accueillent un grand nombre de PDI, où les autorités municipales doivent faire face au défi d'offrir un logement, des services et des infrastructures à tous les citoyens, et de réglementer l'emploi et le commerce.

15. D'un côté, les PDI peuvent poser d'importants problèmes et représenter une lourde charge pour les populations et les collectivités locales qui les accueillent. En effet, l'arrivée de nombreuses PDI peut être perçue comme un choc démographique et exacerber les problèmes préexistants, comme, par exemple, contribuer à la hausse du chômage. L'intégration effective de ces personnes dans la vie de la localité représente un défi, et assurer la cohésion sociale n'est pas chose facile : bien souvent, les nouveaux arrivants ne parlent pas la langue locale, ne connaissent pas la culture ou les coutumes locales, ne participent pas à la vie politique et ne comprennent pas les procédures nationales. Au niveau local ou régional, un afflux de personnes supplémentaires pendant une durée prolongée peut surcharger les services locaux et réduire leur capacité à répondre aux besoins de la population locale, et notamment des personnes les plus vulnérables.

16. La difficulté ou la réticence que peut avoir la collectivité d'accueil à accepter les nouveaux arrivants est un problème qui exige des autorités locales qu'elles prennent des mesures politiques pour lutter contre les préjugés, prévenir la violence, promouvoir la compréhension interculturelle et assurer la cohésion sociale. Protéger les droits des nouveaux arrivants n'est pas une fin en soi : c'est fondamental pour assurer l'intégration et la cohésion sociale et, par conséquent, le bien-être des collectivités.

17. D'un autre côté, l'arrivée de PDI peut offrir de nouvelles perspectives aux collectivités d'accueil. Par exemple, en Ukraine, des universités et des entreprises ont suivi le parcours des personnes déplacées depuis les zones non contrôlées vers les zones contrôlées par le gouvernement et s'y sont réinstallées. Des villages dont la population déclinait ont pu éviter la fermeture de leurs écoles ou d'autres services grâce à l'arrivée de nouvelles familles. De nouveaux marchés, et avec eux, de nouveaux emplois, peuvent aussi être créés.

18. Les qualifications des PDI peuvent se révéler utiles à la communauté d'accueil et compenser un dépeuplement qui aurait autrement entraîné la fermeture d'établissements scolaires ou de structures médicales. Les PDI peuvent également offrir de nouvelles perspectives aux membres de la communauté d'accueil en y réimplantant leurs entreprises ou institutions. En règle générale, les communautés d'accueil qui jouissent d'un meilleur accès aux ressources sont plus susceptibles de bénéficier d'un afflux de personnes déplacées de force, tandis que les plus défavorisées deviennent encore plus vulnérables, ce qui renforce les inégalités. Chaque situation particulière doit par conséquent être analysée avec soin et dans sa globalité.

⁹ <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Breaking-the-impasse.pdf>

19. L'apport des populations déplacées est encore mal connu, mais l'expérience montre que ces personnes peuvent contribuer de manière déterminante à façonner l'avenir économique, culturel et politique de leurs communautés d'accueil. Par ailleurs, en Europe, comme dans d'autres régions du monde, il est de plus en plus admis que des déplacements internes dont on ne s'occupe pas suffisamment peuvent générer de nouveaux flux transfrontaliers, de migrants comme de réfugiés, vers d'autres régions d'Europe.

20. L'urbanisation et la mobilité humaine peuvent considérablement améliorer le bien-être social et individuel. Cependant, une croissance urbaine rapide et mal gérée, associée à des déplacements forcés vers et dans les villes, représente un défi croissant pour les collectivités locales et leurs partenaires. Dans les villes et les quartiers dont les capacités sont déjà lourdement sollicitées, la façon dont les déplacements et les mutations urbaines sont accompagnés et gérés peut favoriser la résilience urbaine, ou au contraire entraîner un effondrement systémique.

21. Les collectivités locales sont en première ligne pour relever ces défis, de sorte qu'ils bénéficient à la fois aux personnes déplacées et aux communautés d'accueil. La façon dont les collectivités font face aux conséquences des déplacements dépend de leurs propres capacités économiques et de leurs réseaux d'assistance sociale, mais aussi de la manière dont les autorités locales et nationales réagissent aux crises urbaines. Si les villes amplifient les inégalités et la vulnérabilité, elles peuvent aussi servir de catalyseurs de changement social et économique et offrir aux personnes déplacées des moyens concrets de trouver des solutions durables.

22. Confrontées aux déplacements internes, les communes ont conçu des solutions innovantes pour améliorer la prévention et la prise en charge de tous les types de déplacement. Plusieurs collectivités locales ont noué des alliances et développé des synergies avec d'autres collectivités locales, des organisations de la société civile, le monde universitaire et le secteur privé dans le but de rechercher des solutions innovantes au problème du déplacement forcé¹⁰. Ainsi, en vue d'atténuer les risques de déplacements dus à des catastrophes, de plus en plus de collectivités locales urbaines investissent dans des « infrastructures vertes » et adoptent des approches environnementales de la gestion des risques de déplacement. Par exemple, la commune d'Ostende, en Belgique, construit une nouvelle plage afin de mieux protéger la ville contre les tempêtes et les inondations côtières et de limiter ainsi le risque de déplacements liés aux catastrophes dans le pays¹¹.

23. Dans ce contexte, la question du financement des initiatives, des projets et des investissements devient primordiale. Le manque de ressources financières peut être un problème pour les gouvernements locaux lorsqu'il s'agit de traiter avec les déplacés internes dont les besoins doivent être entendus par le gouvernement national. D'une part, les montants accordés ne sont pas toujours à la hauteur des besoins sur le terrain. D'autre part, la répartition des fonds provenant de sources multiples peut soulever des questions de transparence et d'équité des critères de répartition, ainsi que des questions de proportionnalité ou de calcul équitable des subventions.

2.1 Les situations prolongées de déplacement et la convergence de causes multiples

24. En Europe, les déplacements internes liés à des conflits non résolus sont souvent durables et sont par conséquent une source de préoccupation, non seulement sur le plan humanitaire, mais aussi du point de vue du règlement pacifique des conflits. Qui plus est, les collectivités locales sont directement touchées. Le Conseil de l'Europe a déjà reconnu qu'il importait d'encourager la construction de sociétés sûres, inclusives et respectueuses de la diversité, d'une part pour permettre l'intégration des populations précédemment déplacées, et d'autre part pour éviter de nouveaux déplacements, ou en limiter l'impact. En effet, si nous ne nous occupons pas correctement du problème des PDI, elles risquent d'alimenter la prochaine vague de réfugiés en Europe.

25. Les PDI sont souvent confrontées, plus que le reste de la population, à des difficultés administratives pour obtenir des documents d'identité, faire valoir leurs droits de propriété ou bénéficier de prestations sociales. Elles peuvent aussi faire l'objet d'un traitement différencié dans l'accès à

¹⁰ <https://ipi-urbaneurope.eu/news/review- agora-workshop-on-migrationforced-displacement/>

¹¹ <https://www.eea.europa.eu/media/newsreleases/europe2019s-future-depends-on-cities#tab-news-and-articles>
<https://www.eea.europa.eu/highlights/new-mapping-method-for-2018green>

certaines services, tels que l'éducation ou la santé. De surcroît, elles font face à d'importants obstacles économiques pour trouver un logement et un emploi adéquats, ce qui aggrave encore leur précarité. La Serbie a trouvé un moyen de résoudre les problèmes rencontrés par les PDI pour accéder aux documents d'identité en adoptant une loi prévoyant, pour les PDI, la réduction ou l'exonération des droits exigés pour la délivrance des actes de naissance, de mariage et de décès (article 19 de la loi relative aux taxes administratives de la République)¹².

26. Lorsque les déplacements se prolongent, comme on l'a observé à plusieurs reprises en Géorgie, en Azerbaïdjan et en Ukraine, le traumatisme psychologique peut s'accroître et donner lieu à des manifestations physiques sous la forme de maladies. Dans de tels contextes, les services psychologiques devraient être considérés comme faisant partie intégrante du mandat des collectivités locales. Or, en règle générale, les soins de santé mentale et l'assistance psychosociale sont assurés par des acteurs externes ou non gouvernementaux. Cependant, en Géorgie, grâce à une forte mobilisation de la société civile, et notamment des organisations féminines, des dispositions visant à réviser la notion de santé psychique, de façon à prendre en compte le traumatisme psychologique, ont été incluses dans le troisième Plan national d'action. En conséquence, certaines collectivités locales ont intégré dans leurs programmes le cofinancement de projets d'assistance psychologique et médicale aux PDI¹³.

27. Les PDI sont plus exposées au risque de discrimination dans l'accès aux services que le reste de la population, même des années après leur déplacement. Elles se heurtent aussi à des obstacles juridiques, qui peuvent accroître leur invisibilité, en particulier en milieu urbain. En Serbie, par exemple, les documents légaux sont accessibles sur la base de l'enregistrement du lieu de résidence. Dans le cas du logement social pour les PDI, la base juridique pour l'enregistrement d'un lieu de résidence est le contrat de logement signé avec la collectivité locale. Elle sert de preuve que la personne y vit réellement.

28. La marginalisation des personnes déplacées en milieu urbain peut aussi prendre la forme de l'exclusion sociale. Par exemple, l'accès aux services publics est plus difficile pour les PDI kurdes, parce que leur langue n'est pas reconnue dans l'espace public¹⁴.

29. En Géorgie, près d'un demi-million de PDI et de réfugiés des régions géorgiennes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud/région de Tskhinvali expulsés pendant les hostilités armées des années 1990 et pendant la guerre russo-géorgienne d'août 2008, continuent à être privés de leur droit fondamental à un retour sûr et digne dans leur lieu d'origine. Le maintien de la présence militaire illégale de la Russie dans les deux régions géorgiennes est un motif de restriction de la liberté de circulation par le processus dit de "frontiérisation" qui complique l'accès aux soins de santé et à l'éducation ainsi que les liens familiaux, ce qui risque de créer une nouvelle vague de déplacement forcé. Les PDI résidant dans le district de Gali sont prises entre des systèmes parallèles de citoyenneté et de résidence, ce qui signifie qu'elles ne peuvent conserver leur statut de personne déplacée et la protection relative qui en découle, tout en acquérant la pleine citoyenneté.

30. Les différents moteurs et déclencheurs des déplacements convergent également de plus en plus, exacerbant les risques existants et en créant de nouveaux. Par exemple, il est arrivé que des personnes déplacées par un conflit soient à nouveau déplacées par une catastrophe, ce phénomène étant de plus en plus fréquent¹⁵. L'inverse est aussi survenu en Géorgie, où, dans le village de Yalguja, dans la région du Bas-Kartli, des personnes initialement installées en qualité de « migrants écologiques » sont devenues des PDI à partir de 2008, car leur territoire d'origine a fait l'objet d'un conflit et a été occupé.

31. La façon dont les déplacements sont gérés diffère selon qu'ils sont liés à un conflit ou à une catastrophe. Le contexte détermine en effet la façon de venir en aide à ces populations, mais aussi les responsabilités financières : s'il s'agit d'un déplacement dû à une catastrophe, ce sont essentiellement les fonds de l'État et des collectivités locales ou régionales qui seront utilisés. Cependant, s'il s'agit d'un déplacement causé par un conflit international, la responsabilité financière est plus complexe et a des répercussions internationales.

¹² Cet exemple, ainsi que les suivants concernant la Serbie se fondent sur les contributions à la consultation d'experts.

¹³ Cet exemple, ainsi que les suivants concernant la Géorgie se fondent sur les contributions à la consultation d'experts.

¹⁴ <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/urban-displacement/montemurro-walicki.pdf>

¹⁵ IDMC 2019 (ibid.).

32. Selon la manière dont les déplacements existants et le risque de futurs déplacements sont gérés, pris en charge et limités dans le temps, les villes peuvent offrir des perspectives aux personnes qui ont été déplacées ou qui risquent de l'être, et bénéficier des contributions sociales et économiques de leurs populations déplacées comme non déplacées.

33. L'interaction entre les personnes déplacées dans le contexte de conflits et les personnes déplacées dans le contexte de catastrophes est un aspect important qui doit aussi être mieux compris. En effet, des problèmes peuvent survenir si différents programmes de soutien et d'assistance humanitaire sont proposés à différents groupes de personnes. Par exemple, en Géorgie, des personnes déplacées à la suite d'une catastrophe et des personnes déplacées à la suite d'un conflit se trouvent réunies dans un même lieu : des PDI ayant migré sous la pression de changements environnementaux survenus dans la région d'Adjarie (à dominance musulmane) et des PDI chrétiennes orthodoxes fuyant un conflit dans la région de Svanétie (Abkhazie) se sont installées dans le village de Tsintskaro (district de Tetrtskaro, Bas-Kartli). Il arrive aussi souvent que des personnes arrivées lors de précédentes vagues de déplacement se trouvent réunies avec des personnes plus récemment déplacées.

34. Dans ce contexte, les rapporteurs tiennent à souligner que les déplacements internes en Europe – et dans le monde – constituent à la fois un enjeu de développement et un problème de droits de l'homme, et que les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer à cet égard, pour assurer le bien-être et le développement des populations déplacées, tout en protégeant leurs libertés et leurs droits.

2.2 Les PDI en tant que groupe hétérogène

35. Les PDI forment un groupe hétérogène, et des approches différentes doivent donc être adoptées pour répondre à leurs besoins spécifiques. Par exemple, les femmes et les jeunes auront un rôle particulier à jouer lorsque les collectivités locales envisageront d'élaborer des programmes intégrés dans les domaines de l'éducation et de la santé¹⁶.

36. Les jeunes PDI, notamment les jeunes filles, sont souvent soumises à une pression et à des difficultés particulières, en ce qu'elles peuvent faire l'objet de discriminations et de violences fondées sur le genre. Apporter un soutien particulier aux jeunes PDI doit être reconnu comme un investissement à long terme qui aura des retombées positives, plutôt que comme un coût pour les autorités. En effet, chaque fois que des jeunes ont participé activement à des programmes de paix, comme cela a été le cas en Géorgie, les gains ont été manifestes en termes de paix, de résultats scolaires et d'investissements.

37. Dans de nombreux États membres, les autorités régionales en charge de l'enseignement supérieur pourraient collaborer avec les universités pour trouver des solutions permettant de favoriser l'accès des jeunes PDI à l'enseignement supérieur. Par exemple, la simplification des critères d'inscription à l'université pourrait en être une.

38. Les femmes PDI ont également été reconnues comme des actrices importantes du changement dans les communautés de personnes déplacées, dans la mesure où elles assument une grande partie des responsabilités pour assurer la survie de leur famille et de leur communauté. Par conséquent, dans plusieurs pays européens qui accueillent des personnes déplacées à la suite d'un conflit, il a été jugé important d'apporter un soutien ciblé et adapté aux femmes PDI au niveau local. Il s'agit notamment de permettre aux femmes de participer directement aux processus décisionnels locaux, aux efforts de consolidation de la paix et aux activités de prévention des conflits. De bonnes pratiques en la matière ont été observées en Géorgie et en Ukraine, où des groupes de travail mixtes ont été créés, dans le cadre desquels des femmes PDI sont en contact direct avec les décideurs et définissent avec eux les priorités et les budgets de développement local.

39. Davantage d'attention doit aussi être accordée aux personnes âgées qui, selon plusieurs études, sont souvent traumatisées par la perte de leur foyer et de leur identité communautaire, et ont par conséquent besoin de programmes d'intégration spéciaux.

40. Les rapporteurs insistent sur la nécessité de mettre en place des mécanismes qui répondent aux besoins spécifiques des populations vulnérables, en particulier des enfants et des mineurs non

¹⁶ Voir aussi les Résolutions 2250 et 2419 des Nations Unies.

accompagnés : il faut notamment leur offrir un soutien psychologique, des programmes de mentorat, l'assistance adaptée de professionnels de santé, des espaces sécurisés et un accompagnement par des professionnels pour faciliter leur insertion dans le système éducatif ordinaire et leur passage à la vie active.

3. LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA PROTECTION DES PDI ET LA RÉPONSE AU PROBLÈME DU DÉPLACEMENT

41. Les collectivités locales peuvent contribuer de manière déterminante à faciliter et promouvoir l'égalité d'accès et la protection des PDI dans plusieurs domaines clés.

42. Premièrement, il est essentiel d'assurer l'égalité de droits en matière de documents officiels dont dépend l'accès aux dispositifs de protection sociale et aux régimes de pensions. De plus, toute réponse stratégique et durable des collectivités locales suppose en premier lieu de comprendre les divers obstacles qui empêchent les PDI d'accéder à l'emploi et à des moyens de subsistance, au logement et aux services essentiels. À ce jour, les données et connaissances concernant les principales lacunes et difficultés que rencontrent les communautés de PDI, mais aussi les possibilités qui leur sont offertes, ne font l'objet d'aucune collecte ni analyse systématiques, ou ne sont pas suffisamment utilisées dans les plans d'urbanisme.

43. Parmi les bonnes pratiques qui se sont révélées être un succès, on peut citer la création, dans certaines régions de Géorgie, de groupes de travail mixtes dans les communes touchées par le conflit. Ces groupes de travail sont constitués de représentants des organes exécutifs et des conseils municipaux, de PDI et de femmes victimes du conflit, et jouent un rôle majeur dans les efforts de consolidation de la paix en empruntant des voies participatives¹⁷. Ces groupes créent un espace propice à de nouvelles avancées dans le domaine de l'égalité hommes-femmes dans le pays. De plus, l'inclusion des dispositions de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU dans les Plans pour l'égalité entre les femmes et les hommes a permis de renforcer la participation des femmes PDI à la prise de décision, leur protection et la prévention de la violence à leur égard, un problème majeur auquel les femmes sont confrontées dans les sociétés post-conflit et les situations de déplacement prolongé¹⁸.

3.1 Faciliter l'intégration et la participation à la vie publique et politique

44. Dans son manuel sur les droits de l'homme, le Congrès a attiré l'attention des pouvoirs locaux et régionaux sur la nécessité de coordonner l'action citoyenne pour faciliter l'intégration des PDI dans leurs nouvelles collectivités. Il s'agit de créer des services de coordination ou des centres locaux et régionaux, afin de mieux évaluer les besoins des PDI et d'éviter les chevauchements d'activités. Organiser des ateliers, des cours d'art ou des activités sportives dans les locaux des écoles à l'intention des résidents et des nouveaux arrivants également en soirée, le week-end ou durant les vacances d'été est un autre exemple d'action que les collectivités locales peuvent mettre en place pour faciliter l'intégration.

45. Pour mener à bien les activités liées à l'intégration, il est nécessaire de disposer d'une stratégie globale et de plans d'action locaux distincts pour l'intégration des PDI ; ceux-ci devraient inclure divers domaines d'activité, touchant aux aspects sociaux, économiques et humanitaires de la situation. Des plans locaux convenus entre un groupe de municipalités (et soutenus par les administrations régionales) qui abritent des communautés de PDI permettraient l'échange d'informations et d'expériences afin de mettre au point des actions mieux adaptées aux besoins sur le terrain. Ces plans devraient être considérés comme complémentaires de toute stratégie nationale d'intégration existante et auraient également l'avantage supplémentaire d'aider les autorités locales à faire pression sur le niveau national pour qu'il alloue les ressources financières nécessaires au niveau local. Les rapporteurs sont d'avis que les associations nationales de collectivités locales et régionales des pays concernés

¹⁷ Nations Unies 2015 : « Prévenir les conflits, transformer la justice, obtenir la paix » p. 15.

¹⁸ Banque mondiale, 2017 : Gender-based violence in Georgia – Links among Conflict, Economic Opportunities and Services: <http://documents.worldbank.org/curated/en/558211513619282554/Gender-based-violence-in-Georgia-links-among-conflict-economic-opportunities-and-services>

ont un rôle central à jouer pour réunir les maires, les conseillers municipaux et les autorités locales et régionales à cette fin.

46. L'une des composantes essentielles de l'intégration est d'assurer la participation civile à la vie publique et à la prise de décision au niveau local, et de faire en sorte que les PDI puissent exercer leurs droits politiques. Les PDI ont besoin d'espaces où exprimer leurs préoccupations et leurs opinions et partager leurs expériences. Les collectivités locales sont un lieu idéal pour créer des organes consultatifs ou des espaces ouverts aux associations de PDI, depuis lesquels elles pourront dialoguer avec les conseillers, l'administration municipale, les ONG, etc.

47. Les PDI, en tant que citoyens de leurs pays, doivent aussi pouvoir participer aux élections. Dans sa récente recommandation sur le droit de vote (citée dans l'introduction), le Congrès a examiné les normes et les bonnes pratiques internationales en matière de droit de vote des PDI au niveau local. Ces textes normatifs internationaux comprennent le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies, la Charte européenne de l'autonomie locale et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 122), la Recommandation (2006)6 du Comité des Ministres aux États membres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, le Code de bonne conduite en matière électorale (2002) de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) et la Recommandation 369/2015 du Congrès sur les listes électorales et les électeurs résidant de facto à l'étranger.

48. Dans sa Recommandation 419 (2018) sur « Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe » le Congrès a souligné que les conditions de résidence ne sauraient empêcher les PDI d'exercer leur droit de vote. Elles devraient pouvoir transférer facilement leur enregistrement sur les listes électorales d'une circonscription à l'autre sans obstacles ou retards injustifiés. Les dispositions légales ne doivent pas obliger les PDI à opérer un choix entre l'exercice du droit de vote et la possibilité d'obtenir le statut de personne déplacée ou de se voir attribuer des prestations sociales.

49. Les PDI devraient être protégées contre toute manipulation, intimidation ou menace tout au long du processus électoral et pouvoir exercer leur droit de vote librement et sans crainte de représailles. Elles devraient également avoir accès à un système de plaintes et d'appels, accessible au niveau des horaires et du lieu, à toutes les étapes du processus électoral.

50. Le Congrès a recommandé que les procédures d'inscription et de vote tiennent compte de la situation spécifique des personnes déplacées (y compris par l'adoption de mesures temporaires spécifiques), notamment en ce qui concerne l'emplacement des bureaux de vote où elles doivent se rendre et le type de documents qu'elles doivent produire pour s'identifier.

51. De même, les campagnes d'information relatives aux élections doivent spécifiquement cibler les personnes déplacées dans leur langue pour qu'elles puissent mieux comprendre les procédures d'inscription et de vote et avoir la possibilité de faire des choix éclairés.

52. La situation varie selon la législation de chaque pays. Les réfugiés peuvent voter au niveau local dans certains pays d'Europe, mais les PDI ne peuvent pas voter en Ukraine.

53. Nonobstant ce qui précède, les efforts déployés pour intégrer les PDI et leur faciliter la vie dans leurs nouvelles collectivités ne doivent pas faire perdre de vue un droit absolument fondamental : les PDI en provenance de zones de conflit sont en droit de retourner dans leur lieu d'origine, à leur domicile ou dans leur lieu de résidence habituelle en toute sécurité et dignité. Bien que cette question relève davantage de la compétence des autorités nationales/internationales, les collectivités locales peuvent apporter leur soutien politique en reconnaissant ce droit.

3.2 Obstacles à l'emploi et possibilités de revenus

54. L'accès à des possibilités d'emploi et à un revenu est essentiel pour améliorer l'autosuffisance économique et éviter que la situation de déplacement ne se prolonge¹⁹. L'exercice d'une activité salariée ou indépendante permet aussi l'intégration sociale et économique des PDI, réduit leur

¹⁹ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Breaking-the-impasse.pdf>

dépendance vis-à-vis de l'aide publique et humanitaire et contribue activement à l'économie locale²⁰. Les personnes déplacées vers des centres d'activité économique et sociale peuvent avoir accès à un éventail de choix plus vaste. L'accès à l'emploi et aux services de base a souvent pour effet d'élargir le champ des possibilités, en particulier pour les personnes qui vivaient précédemment dans des zones rurales et disposaient de sources de revenus potentielles moins diversifiées²¹.

55. Au Kosovo*, la politique de retour des personnes déplacées encourage une meilleure coopération entre les autorités nationales et locales. Selon le Rapport mondial sur le déplacement interne, les collectivités locales et les organismes internationaux ont travaillé ensemble pour régler le problème du déplacement au Kosovo*, où des politiques ont été mises en place pour aider les communes à assurer un retour durable aux personnes déplacées par le conflit entre 1998 et 2004. Par exemple, le règlement relatif au retour des personnes déplacées et à la mise en place de solutions durables au Kosovo* réclame l'adoption de plans d'action communaux sur la question et insiste sur l'importance qu'il y a à assurer l'intégration socioéconomique des PDI en tenant compte de leurs compétences, de leur sexe, de leur âge et de leur éventuel handicap. Il invite également à améliorer la coopération entre les autorités locales et nationales afin d'assurer des conditions de retour comparables sur l'ensemble du territoire²².

56. En Turquie, la province de Van a lancé, en coopération avec le PNUD, un plan d'action sur le déplacement interne, fondé sur le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Le plan d'action vise à mettre en lumière les stratégies qui pourraient améliorer les conditions de vie des PDI dans la province (Voir Manuel). Il s'appuie sur une vaste consultation, non seulement avec les PDI, mais aussi avec d'autres acteurs, tels que les gouvernorats de district et d'autres autorités locales, des ONG, des représentants du secteur privé, les chambres de commerce et de l'industrie, les organisations patronales et les syndicats. Le plan a pour objectif de renforcer l'autonomie des PDI par le développement des initiatives déjà en place pour améliorer le bien-être des ménages, telles que la banque alimentaire, le « Réseau vert » qui propose divers services d'assistance sociale, des programmes de microcrédit et les activités du Centre provincial de recherche sur la formation et la réadaptation des mineurs.

57. Le Plan national d'action pour l'emploi de Serbie reconnaît les PDI comme des personnes « difficiles à employer » devant bénéficier en priorité des mesures actives en faveur de l'emploi. Par le biais du Service national de l'emploi, elles peuvent aussi obtenir des prestations en espèces, grâce à des critères d'attribution moins stricts que pour les personnes non déplacées. Cette initiative, baptisée « Nouvelles approches de l'assistance aux PDI », se fonde sur l'idée de départ qu'il faut renforcer, en tant que principal objectif, l'autonomie des PDI, et bien qu'elle soit principalement menée par les autorités nationales, cette initiative commence à prendre forme et à avoir des répercussions au niveau local.

58. Dans l'oblast de Kharkiv en Ukraine, le projet pilote – « pour un travail digne » – en faveur de l'emploi des PDI est mis en œuvre avec succès. Il s'adresse à des familles qui ont perdu l'ensemble de leurs possessions et ont été placées dans des collectivités d'accueil. Le projet est financé par le Fonds d'investissement social ukrainien et par la Fondation pour le perfectionnement professionnel de Kharkiv. Il a pour objectif d'améliorer les compétences professionnelles des PDI afin qu'elles trouvent un emploi ou créent leur propre activité. Le projet est mis en œuvre dans six villes de l'oblast de Kharkiv (Zolochiv, Dergachi, Lozova, Krasnograd, Izyum, Bogodukhiv) avec l'assistance du service régional de l'emploi. Les collectivités d'accueil ont organisé plusieurs modules de formation à l'intention des personnes qui souhaitent exercer une activité salariée et des personnes qui souhaitent créer leur propre entreprise. Les participants apprennent à se présenter et se familiarisent avec les méthodes efficaces de recherche d'emploi (par exemple, dans les métiers de la beauté et du marketing en ligne).

²⁰ https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/170829_IDP_Framework_LowRes.pdf

²¹ Davis et al., 2019: Comparing the experiences of internally displaced persons in urban vs rural areas. Findings from a longitudinal study in Iraq, 2015-2017. Background paper to the Global Report on Internal Displacement 2019. Geneva: IDMC. http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/downloads/background_papers/Davis_FinalPaper.pdf

²² Gouvernement du Kosovo*, Règlement relatif au retour des personnes déplacées et à la mise en place de solutions durables (GRK) -NO01/2018, 5 février 2018

* Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, qu'elle concerne le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en plein conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

3.3 Le rôle central de l'accès au logement, à un terrain et à la propriété

59. Le fait de disposer d'un logement abordable, adéquat et accessible, la sécurité des droits fonciers et les droits de propriété sont essentiels pour une adaptation réussie des personnes déplacées dans leur nouvel environnement²³. S'il est largement admis que les PDI ont des difficultés à se loger, il importe de noter que ce problème n'existe pas qu'en contexte de crise. C'est pourquoi il convient de porter un regard critique sur les politiques de logement en place et les offres du secteur privé dites « sociales » et « abordables ». Ici encore, les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer en faisant du problème du logement un outil de développement local et de croissance économique.

60. Citons, entre autres approches prometteuses adoptées ces dernières décennies, souvent dans d'autres régions du monde : les régimes progressifs d'aide au logement et d'occupation, les certificats d'acquisition d'un logement et les aides à la location. Plusieurs études ont montré qu'une plus grande attention devrait être accordée à l'offre de logements locatifs abordables, plutôt que de se concentrer uniquement sur l'aide à l'acquisition²⁴.

61. En Ukraine, la nouvelle législation relative au logement crée la possibilité pour les PDI de constituer des coopératives. On trouve dans le pays des programmes d'assistance régionale pour la construction de logements individuels, ainsi que des programmes de subventions innovants. Par exemple, la commune de Marioupol, en Ukraine, a reconnu qu'il fallait donner aux PDI la possibilité de louer un logement adéquat, tout comme celle d'acquérir un bien. Elle a lancé une initiative de « location-accession », auquel participe un éventail de parties prenantes, notamment une banque internationale de développement, la collectivité locale, des organisations de la société civile et des entrepreneurs, dans le but d'offrir des solutions de logement abordables aux PDI. Les bénéficiaires de ce programme obtiennent un logement assorti d'un contrat leur conférant un titre de propriété après 10 ans de location du bien²⁵. Également en Ukraine, un projet visant à renforcer le rôle joué par les collectivités locales dans la fourniture de solutions durables aux PDI, par exemple par la rénovation de bâtiments publics et leur transformation en coopératives de copropriétaires destinées aux PDI, a été mis en œuvre par le gouvernement, en coopération avec le Conseil danois des réfugiés, grâce à un financement du Département d'État américain.

62. Depuis 2016, les PDI et les personnes dotées du statut de participants aux hostilités ont obtenu un soutien financier correspondant à 40 % du coût estimé d'un logement, financé sur le budget régional, dans le cadre du Programme régional 2016-2018 d'aide à la construction et à l'acquisition de logements dans l'oblast de Kharkiv. Quelque 97 familles sont déjà devenues propriétaires d'appartements et 50 appartements supplémentaires accueilleront de nouvelles familles en 2018.

63. Les collectivités locales de Serbie ont alloué des fonds pour l'achat de matériaux de construction afin d'achever ou d'adapter les bâtiments résidentiels construits à l'intention des PDI. Leur aide a également pris la forme de prêts immobiliers accordés aux PDI pour achever la construction de logements dans la Province autonome de Voïvodine. Les collectivités locales ont aussi contribué à financer la construction de logements sociaux destinés aux PDI.

64. Pour que les PDI puissent s'intégrer pleinement dans la vie de leurs communes d'accueil, elles doivent pouvoir accéder à la propriété et jouir de meilleures conditions de vie. En 2016, la ville de Niš a investi 10 millions de dinars dans l'acquisition de dix maisons rurales destinées aux PDI, avec l'assistance du Commissaire aux réfugiés. Les contrats immobiliers ont été conclus entre les vendeurs, les familles de PDI et Darko Bulatovic, maire de la ville de Niš. L'initiative de la commune s'inscrit dans le cadre d'un partenariat dynamique entre la ville de Niš et le Commissaire aux réfugiés. Il s'agit d'améliorer les conditions de vie des PDI en leur permettant d'accéder à la propriété, notamment en achetant chaque année pour un certain nombre d'entre elles des logements ruraux dans les environs de Niš. Depuis 2015, des maisons ont déjà été fournies à 18 familles, et 320 autres familles se sont montrées intéressées par la possibilité de résoudre ainsi le problème du logement.

²³ <http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/20150325-global-home-sweet-home-en-full-report.pdf>

²⁴ <https://www.nrc.no/resources/reports/social-housing-solutions-for-internally-displaced-and-conflict-affected-population-comparative-analysis-of-bakhmut-slovvansk-and-kramatorsk-projects/>

²⁵ OCHA, "Addressing Protracted Internal Displacement: National and Sub National level workshops Presentation", novembre 2018.

65. Depuis 2005, différents dispositifs ont été testés en Géorgie en vue de fournir des solutions de logement durables. Un système de « chèques-logement », développé dans la région d'Iméréthie, a aidé des familles déplacées à accéder à un logement et à négocier les loyers directement avec les propriétaires. Si la première phase du projet a donné de bons résultats, la seconde phase, étendue à la ville de Koutaïssi, a montré les limites de cette approche, en raison du manque de logements disponibles à prix abordables.

66. Un autre programme d'aide au logement rural a débuté en 2011-2012 et est toujours mis en œuvre. Lorsque les collectivités ont des terrains publics disponibles, une telle initiative peut être un bon moyen de renforcer l'autonomie des familles : ces dernières reçoivent un lot de terrain situé dans une zone rurale, sur lequel elles ont le droit de construire une maison. Par ailleurs, la construction, depuis 2011, de nouveaux ensembles résidentiels urbains en Géorgie a également contribué à l'accroissement du nombre de logements disponibles pour les PDI dans le pays. Cependant, si ces ensembles résidentiels spécialement conçus permettent de combler le déficit de logements, ils tendent aussi à créer de fortes concentrations de pauvreté, dans la mesure où des familles défavorisées sont regroupées en un même lieu avec un accès limité à l'emploi. De telles poches de pauvreté ont également été créées dans des zones rurales, comme dans la région du Kartli intérieur, où le gouvernement a construit plusieurs ensembles pavillonnaires ruraux à l'intention des PDI depuis 2008.

67. En Géorgie, une étude visant à évaluer l'accès des PDI aux services a révélé qu'au moins 28 prestataires étaient présents dans deux régions seulement, mais que les communes elles-mêmes étaient rarement en première ligne, notamment en ce qui concernait la fourniture de logements. Toutefois, les PDI étaient prises en compte dans les programmes d'assistance sociale mis en œuvre dans la majorité des communes et avaient la possibilité de créer des associations de copropriétaires et d'investir conjointement dans la rénovation des infrastructures.

68. En Géorgie, les projets de construction et d'installation les plus satisfaisants sont ceux qui ont permis aux PDI de s'intégrer à la population locale. Tel a été le cas dans le Kartli intérieur, comme dans d'autres régions où des promoteurs immobiliers du secteur privé ont aussi été invités à investir et ont attiré d'autres locataires et propriétaires que les bénéficiaires de logements sociaux subventionnés. À Tbilissi, les logements sociaux municipaux mis à disposition des PDI et de la population locale ont permis l'intégration des deux groupes, mais dans la mesure où la communauté d'accueil était déjà marginalisée, le problème de la concentration de pauvreté n'a pas été résolu. Les leçons tirées d'autres programmes de logement social destinés à d'autres populations vulnérables que les PDI, comme ceux qui ont été menés dans les communes de Gori et de Zougdid, peuvent toutefois être appliquées.

69. Les rapporteurs tiennent à souligner dans ce contexte que les solutions de logement devraient être personnalisées, décentralisées et mises en œuvre en coopération avec les propriétaires privés et les organismes de construction de logements, en évitant les tendances ségrégationnistes. Intégrer les centres d'accueil dans les zones résidentielles existantes permettra d'améliorer l'accès aux services sociaux (par ex. aux structures d'enseignement, aux services de l'emploi, aux garderies d'enfants et aux centres de soins), de renforcer l'inclusion sociale et de lutter contre la peur et les préjugés de la population.

3.4 L'offre de services et d'infrastructures de base

70. Il peut exister de grandes disparités d'accès aux différents types de services proposés aux PDI, et leur qualité varie. Des études menées dans neuf pays postsocialistes ont fait état d'importantes différences concernant les niveaux de satisfaction à l'égard des services de santé, par opposition aux services d'éducation. Dans ces pays, les PDI étaient, par rapport au reste de la population, plus souvent mécontentes de la qualité des services de santé publique proposés dans les zones urbaines, même dix à quinze ans après leur déplacement. À l'inverse, le niveau de satisfaction concernant l'accès à l'éducation et sa qualité était analogue dans les deux groupes de population. L'analyse a montré que les PDI investissaient davantage dans l'éducation que dans d'autres services et postes de dépenses, l'éducation étant un capital humain transférable jugé essentiel pour reconstruire leur vie après un conflit et un déplacement.

71. La Serbie, consciente de ce fait, permet à tous les enfants déplacés d'être inscrits dans un établissement scolaire même s'ils ne peuvent fournir leur acte de naissance. Il existe également des

dispositifs d'aide à l'éducation des enfants et des jeunes issus de groupes de population marginalisés, dont les PDI, tels que les programmes du Fonds pour les jeunes talents de la République de Serbie. Il s'agit actuellement de programmes nationaux. C'est pourquoi la priorité devrait être à présent de mettre en place des initiatives similaires et d'investir suffisamment au niveau local.

72. Dans le secteur de la santé, la République de Serbie a créé la fonction de médiateur sanitaire pour les Roms, dont le rôle est d'aider les institutions sanitaires à mieux connaître la situation et les besoins des communautés roms, et de tenir un registre de l'état de santé des habitants des campements non autorisés. Les médiateurs sanitaires font partie d'un vaste projet mené par la Mission de l'OSCE en Serbie et financé par l'Union européenne, dans lequel interviennent également des coordinateurs roms, des assistants pédagogiques et des représentants du Service national de l'emploi.

73. Enfin, dans de nombreuses villes européennes, les mutations urbaines – lentes ou rapides – ont entraîné des expulsions forcées et le déplacement des ménages marginalisés. Si ces situations ne correspondent pas toujours à la définition du déplacement interne telle qu'énoncée dans les Principes directeurs de l'ONU, c'est du moins le cas pour certaines d'entre elles. Plusieurs acteurs – parmi lesquels les collectivités locales et le secteur privé – sont concernés par ces situations.

74. Les Principes directeurs relatifs au déplacement interne attirent l'attention sur le fait que le secteur privé a l'obligation de respecter les droits fondamentaux des personnes contraintes de se déplacer. Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, sans aborder explicitement la question du déplacement, prônent toutefois une plus grande responsabilité des entreprises commerciales en matière de respect des droits de l'homme. Les collectivités locales ont, bien entendu, un rôle essentiel à jouer dans tous ces domaines, en tant qu'instances de réglementation et d'exécution du droit, mais aussi dans la conception des processus de planification, lesquels peuvent favoriser la diversité et l'inclusion, ou au contraire l'exclusion, entraînant alors une marginalisation plus grande encore des groupes déjà vulnérables.

4 PERSPECTIVES : SOLUTIONS POUR RÉDUIRE LE DÉPLACEMENT INTERNE ET RÉPONDRE AUX PRIORITÉS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

75. Malgré la nature très localisée et spécifique du contexte de chaque situation de déplacement, quelques conclusions générales peuvent être tirées. Il est clair qu'il faut redoubler d'efforts au niveau international pour faciliter le règlement de la question du retour des PDI et des réfugiés dans leurs foyers par des négociations de paix. L'absence de progrès dans plusieurs de ces négociations visant à régler la question des conflits non résolus en Europe exige une position ferme et une mobilisation de la part de la communauté internationale pour trouver des solutions pacifiques

4.1 Investir davantage dans l'étude des déplacements prolongés et dans la définition de « solutions durables »

76. Les données disponibles sont insuffisantes concernant de nombreuses situations de déplacement. Certaines lacunes actuelles peuvent être comblées en créant des points d'information au sein des collectivités locales et des systèmes d'enregistrement systématique des nouveaux déplacements. La collecte d'informations n'est qu'une première étape, mais elle est importante pour pouvoir recenser toutes les PDI et permettre aux collectivités locales d'assumer leurs responsabilités à leur égard. Elle inclut le recensement des nouveaux déplacements (mouvements) dans des contextes de conflit et de violence, de catastrophes et de projets d'aménagement, et la comptabilisation des personnes qui vivent en situation de déplacement à un moment donné. Il convient également d'appliquer les normes existantes et d'en créer de nouvelles plus appropriées pour la collecte et l'analyse de données sur le déplacement interne, un domaine où les partenaires internationaux peuvent apporter un soutien.²⁶

77. Cependant, au-delà des approches techniques intervenant à l'appui des solutions durables, il faudrait avant tout investir dans le règlement pacifique des conflits, qui sont encore à l'origine de nombreuses situations de déplacement dans la région. Le retour des PDI dans la dignité et la sécurité vers leurs régions d'origine ne sera une option envisageable que lorsque des solutions politiques

²⁶<https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Technical-Report/national-reporting/Technical-report-on-statistics-of-IDPs-E.pdf>

durables auront été trouvées. La communauté européenne et internationale devra investir davantage dans le règlement des conflits dans la région.

4.2. Dans un contexte européen où les déplacements sont fortement urbanisés, les collectivités locales doivent prendre les déplacements intra-urbains en considération et mettre au point des solutions

78. L'attention tend à se concentrer sur les migrations et les déplacements depuis les régions rurales vers les zones urbaines. Cette tendance doit être rectifiée en prenant également en considération les déplacements intra-urbains et en examinant les causes. Par ailleurs, les différentes formes d'occupation d'un logement, y compris informelles, devraient être prises en compte et reconnues, en tant que condition indispensable à la réalisation progressive du droit à un logement décent. À cet égard, la possession de documents joue, là encore, un rôle essentiel pour les PDI, qu'il s'agisse de documents d'identité, de titres de propriété, ou d'autres pièces.

4.3. La représentation et la participation des personnes déplacées sont essentielles

79. L'expérience a montré que la participation des personnes déplacées, et même leur représentation, étaient essentielles pour obtenir de bons résultats en matière d'urbanisme et de prestation de services. Il a aussi été démontré que la collecte de données, les évaluations des besoins et l'analyse des risques (dans les campements informels, les quartiers à risque et d'autres zones urbaines) lorsqu'elles étaient menées par les membres de la communauté eux-mêmes, facilitaient les approches durables de l'intégration urbaine et des actions de réinstallation.

80. En offrant des espaces de participation publique, en aidant les PDI à obtenir des documents d'identité, en modifiant/adaptant les politiques d'urbanisme de façon à créer des facteurs susceptibles de mettre fin aux déplacements, les collectivités locales et régionales peuvent créer des conditions favorables à l'intégration des PDI.

81. Les rapporteurs tiennent à souligner qu'il est vital que les collectivités locales et régionales consultent les PDI, pour qu'elles puissent partager leur expérience et fournir des informations précieuses qui permettront d'élaborer des politiques adaptées. Pour obtenir de bons résultats, il est essentiel de mettre en place des mécanismes réguliers de consultation avec les pouvoirs publics nationaux et de coopérer avec les autorités à tous les niveaux de gouvernance pour la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des activités. Le rôle des associations de collectivités locales et régionales est crucial dans la coordination de ces consultations et échanges d'informations.

82. En effet, plutôt que de chercher à réinventer la roue, il s'agit de tirer parti de l'expérience des acteurs qui, à l'échelon international, national, régional ou local, ont peut-être déjà fait quelque chose dans ce domaine, et de soutenir des associations et des projets déjà existants. Dans ce contexte, s'appuyer sur des réseaux internationaux peut apporter une aide cruciale pour lancer ou améliorer des projets.

4.4. L'action des collectivités locales pour faire mieux connaître la situation et les droits des PDI est essentielle

83. Comme pour les réfugiés et les migrants, la position politique adoptée par les élus locaux et régionaux concernant l'intégration des PDI dans la vie locale joue un rôle important dans la façon dont les populations locales perçoivent la présence de PDI et y réagissent. Tout acteur de la vie publique devrait s'engager à faire reconnaître les droits des PDI en tant que citoyens de leur pays^{27,28}. Les élus locaux et régionaux peuvent utiliser leur position d'autorité pour reconnaître les PDI en tant que citoyens locaux et se prononcer pour leur protection et leur intégration, ainsi que pour leur retour lorsque c'est possible.

²⁷ <https://rm.coe.int/manuel-sur-les-droits-de-l-homme-pour-les-elus-locaux-et-regionaux-vol/168093aaf1>

²⁸ <https://rm.coe.int/brochure-a6-fr-le-droit-de-vote-au-niveau-local-pour-l-integration-des/1680931f2f>

4.5. Reconnaître le rôle du secteur privé

84. Le secteur privé joue un rôle important dans l'offre d'infrastructures, de logements et de services. Dans ce rôle, plus de manière incidente que par sa vocation, il peut faciliter l'intégration locale et contribuer à la recherche de solutions durables au déplacement interne. De manière analogue à ce qu'on observe concernant les réfugiés, l'inclusion des PDI dans les chaînes d'approvisionnement locales ou plus générales peut avoir un impact social et produire des effets positifs en termes d'image, tout en préservant et améliorant les bénéfices des entreprises. Dans les lieux où de nombreuses PDI sont présentes, les entreprises rencontrent souvent moins d'obstacles juridiques pour employer ces personnes. Dans le même temps, les mécanismes de responsabilité vis-à-vis des citoyens et des PDI peuvent être moins rigoureux pour les acteurs privés qu'ils ne le sont – du moins en principe – pour les acteurs publics et les intervenants humanitaires. À cet égard, les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer en tant qu'instances de réglementation, d'exécution du droit et de prise de décision.

4.6. Le suivi des progrès au niveau des villes sera déterminant pour la réalisation des objectifs de développement nationaux et mondiaux

85. En 2019, la communauté internationale fera le point sur les progrès accomplis dans la réalisation des Objectifs de développement durable. Lors du premier examen quadriennal des progrès, prévu en juillet, les pays qui connaissent de nombreux déplacements internes, ou un risque élevé de déplacements, pourront rendre compte de leurs actions face à ce phénomène. Compte tenu du rôle central des collectivités locales, la présentation des progrès réalisés à l'échelle locale, en particulier dans les villes, sera déterminante.

86. Pour assurer une réflexion plus systématique des collectivités locales sur la manière dont les acteurs locaux, les gouvernements nationaux et la communauté internationale peuvent directement soutenir l'action locale, une série d'étapes clés peut être suggérée. Si bon nombre d'entre elles portent sur le renforcement des capacités en matière de collecte de données, de planification et de suivi, c'est parce qu'elles sont une condition préalable à toute action concertée.

4.7. Assurer la distribution proportionnée et équitable des fonds

87. Les rapporteurs sont d'avis que les Etats membres devraient être invités à veiller à ce que les fonds à allouer aux autorités locales et régionales pour les projets et investissements liés aux PDI soient à la mesure des besoins déclarés. Ils devraient également garantir que les critères et les procédures d'attribution de ces fonds sont équitables et transparents. Le Congrès a réitéré dans divers textes, y compris dans sa Recommandation 424(2018) sur « transparence et gouvernement ouvert », que pour accroître la confiance du public et réduire la corruption, deux éléments nécessaires à l'épanouissement de la démocratie locale, les principes d'ouverture gouvernementale, c'est-à-dire la transparence, la participation et la responsabilité, devraient être appliqués à tous les niveaux du gouvernement²⁹.

4.8. Créer une base de données pour l'action locale en matière de déplacements internes³⁰

88. Les rapporteurs souhaitent inviter les pouvoirs locaux et régionaux à utiliser une liste de contrôle qui pourra être améliorée au cours des prochaines années en partenariat avec les collectivités locales. La liste pourrait notamment comprendre les étapes suivantes :

Collecte et analyse de données

- procéder à un recensement systématique des PDI. Tenir un relevé du nombre de PDI, de la durée du déplacement et de son ampleur, en ventilant les données par sexe, âge, handicap et autres critères pertinents ;

²⁹ Résolution 435(2018) et Recommandation 424(2018): <https://rm.coe.int/transparency-and-open-government-governance-committee-rapporteur-andre/16808d341c>

³⁰ D'après le rapport mondial 2019 sur le déplacement interne établi par l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC).

- assurer un suivi des déplacements et de la situation des personnes déplacées au fil du temps, et non pas seulement pendant et immédiatement après les crises ;
- entreprendre un profilage des personnes, aussi bien parmi les populations déplacées que parmi les populations d'accueil ;
- collaborer avec les structures humanitaires, les organismes de développement et les autres acteurs œuvrant en vue de réduire les risques et la vulnérabilité, afin que toutes les données collectées soient interopérables.

Capacité et participation

- s'appuyer sur les capacités actuelles des collectivités, notamment pour la collecte de données concernant leurs vulnérabilités et leurs besoins, mais aussi sur leurs ressources, leurs compétences et leurs services collectifs ;
- renforcer les capacités des organisations locales et des services ministériels en matière de collecte de données et d'analyse statistique ;
- travailler avec les PDI et les personnes menacées de déplacement en vue de définir les priorités en matière de prestation de services et de développement des infrastructures ;
- identifier les approches de développement urbain qui laissent une place à l'informel – contrats de bail souples mais offrant une sécurité suffisante et stratégies de l'emploi modulables – dans le prolongement des initiatives nationales et internationales de développement durable.

Incitations et volonté politique

- estimer l'impact des déplacements sur le développement local et les risques qu'il y aurait à rester inactifs, notamment en termes d'effets sur l'économie locale, la sécurité, la stabilité et le bien-être social ;
- utiliser les évaluations des risques pour promouvoir de nouveaux mécanismes de financement, mieux adaptés pour soutenir l'action des collectivités urbaines, et faire du risque de déplacement l'une des préoccupations centrales des plans d'urbanisme et de développement local ;
- recenser les approches éprouvées de la gestion et de la réduction des déplacements internes dans les villes et créer un espace d'échanges et d'apprentissage pour les collectivités locales et leurs partenaires.