

# MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 46  
mai 2014

**Les personnes déplacées  
d'Afghanistan: 2014 et au-delà**  
*plus un mini-dossier sur l'apatridie*



3 De la part des rédacteurs en chef

**Afghanistan**

- 4 **2014 et au-delà: implications pour le déplacement**  
Aidan O'Leary
- 7 **Poursuite du conflit, poursuite des déplacements dans le sud de l'Afghanistan**  
Rahmatullah Amiri
- 9 **Apatrides en Afghanistan**  
Maira Kupperts
- 10 **Une politique relative aux PDI en Afghanistan: de l'ébauche à la réalité**  
Laurie S Wiseberg
- 12 **Ancrage des rapatriés: le rôle de la Stratégie des solutions**  
Pierfrancesco Maria Natta
- 15 **Renforcer la sécurité des PDI en matière d'occupation foncière**  
Shobha Rao et Jan Turkstra
- 18 **Reformuler les solutions pour les réfugiés afghans**  
Dan Tyler
- 22 **La politique nationale du Pakistan sur les réfugiés**  
Muhammad Abbas Khan
- 24 **Violence et vulnérabilités: la situation des Afghans au Pakistan**  
Sanaa Alimia
- 25 **De retour d'Iran**  
Armando Geller et Maciej M Latek
- 27 **Protéger les personnes handicapées en Afghanistan**  
Andreas Dimopoulos
- 28 **Le caractère mouvant de la migration de retour en Afghanistan**  
Katie Kuschminder, Melissa Siegel et Nassim Majidi

- 30 **Une perspective de la diaspora afghane**  
Tabasum Akseer
- 32 **Rapatriés afghans: les acteurs du changement?**  
Marieke van Houte
- 34 **Déplacement et violence à l'égard des femmes en Afghanistan**  
Camille Hennion
- 35 **La violence sexuelle: inacceptable à tous les égards**  
Lida Ahmad
- 36 **Les jeunes déplacés en milieu urbain à Kaboul**  
Nassim Majidi
- 37 **Les réalités urbaines pour les jeunes femmes et les filles déplacées**  
Dan Tyler et Susanne Schmeidl
- 38 **Un risque toujours présent: les expulsions forcées dans les zones urbaines d'Afghanistan**  
Caroline Howard et Jelena Madzarevic
- 41 **Savoir lire les signaux d'alarme: de nouveaux déplacements prévus en Afghanistan**  
Susanne Schmeidl
- 44 **Transition et déplacements**  
Khalid Koser

**Apatridie**

- 46 **Le statut de l'apatridie 60 ans après**  
Volker Türk
- 49 **Vers l'abolition de la discrimination fondée sur le sexe dans les lois de nationalité**  
Zahra Albarazi et Laura van Waas
- 52 **Dénationalisation judiciaire des Dominicains d'origine haïtienne**  
Liliana Gamboa et Julia Harrington Reddy
- 55 **Portraits d'apatrides en Europe**
- 56 **Discrimination et sécurité humaine des apatrides**  
Amal de Chickera et Joanna Whiteman
- 60 **Carte de l'Afghanistan**

**Numéros de RMF à paraître**

[www.fmreview.org/fr/aparaître](http://www.fmreview.org/fr/aparaître)

**La crise syrienne : déplacement et protection (RMF 47)**

À paraître en août 2014.  
Nous n'acceptons plus les soumissions.  
Plus de détails: [www.fmreview.org/fr/syrie](http://www.fmreview.org/fr/syrie)

**Organisations confessionnelles et réponses au déplacement (RMF 48)**

À paraître en novembre 2014.  
Nous n'acceptons plus les soumissions.  
Plus de détails: [www.fmreview.org/fr/foi](http://www.fmreview.org/fr/foi)

**Les changements climatiques et les déplacements (RMF 49)**

À paraître en mai 2015.

**Dayton + 20: vingt après les accords de Dayton (RMF 50)**

À paraître en octobre 2015.  
Appel à soumission d'articles: [www.fmreview.org/fr/balkans](http://www.fmreview.org/fr/balkans)



**Image de couverture**

Des filles rentrent de l'école à Kochiabad, un site de réintégration près de Kaboul pour les réfugiés revenant du Pakistan

UNHCR/N Bose



## De la part des rédacteurs en chef

**Migrations Forcées** (RMF) offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idée entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe en association par le Centre d'Études sur les Réfugiés de l'Université d'Oxford.

### Personnel

Marion Couldrey et Maurice Herson  
(Rédacteurs en Chef)  
Nina E Weaver (Assistante de  
financement et de promotion)  
Sharon Ellis (Assistante)

### Forced Migration Review

Refugee Studies Centre  
Oxford Department of International  
Development, University of Oxford,  
3 Mansfield Road,  
Oxford OX1 3TB, UK.

[fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk)

Tél : +44 (0)1865 281700

Skype : fmreview

[www.fmreview.org/fr](http://www.fmreview.org/fr)

### Avis de non responsabilité

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'Études sur les Réfugiés.

### Droits d'auteur

Tout document de RMF imprimé ou mis en ligne peut être reproduit librement, à condition que la source et l'URL spécifique de l'article soient mentionnés.



ISSN 1460-9819

**Conception/  
design**

Art24

[www.art-24.co.uk](http://www.art-24.co.uk)

**Imprimerie**

Oxuniprint

[www.oxuniprint.co.uk](http://www.oxuniprint.co.uk)



L'année 2014 est considérée par beaucoup comme un tournant pour l'Afghanistan, après trente-cinq ans de conflits qui ont laissé l'une des plus grandes populations du monde en situation de déplacement prolongé. Le retrait des forces militaires internationales est en cours et le pays se trouve dorénavant «en transition» sur le plan politique et économique, mais aussi en termes de sécurité et de son image internationale. La forte participation aux élections présidentielles a été interprétée comme un signe encourageant pour l'avenir du pays mais de nombreux doutes planent encore quant à la capacité du pays à répondre aux défis du rapatriement, de l'intégration et de la réintégration, de la protection, de l'accès aux droits et du déplacement continu.

Ce numéro de RMF est publié en dari et en pachtoune, ainsi qu'en anglais, arabe, espagnol et français.

Ce numéro comprend également un mini-dossier sur «l'apatridie», en commémoration du 60ème anniversaire de l'adoption de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides mais aussi en anticipation du Forum mondial sur l'apatridie qui se tiendra aux Pays-Bas en septembre.

Nous exprimons notre immense reconnaissance à Susanne Schmeidl de The Liaison Office (Afghanistan) et à Dan Tyler du Conseil norvégien pour les réfugiés pour leur assistance et leur contribution exceptionnelles en tant que conseillers spéciaux sur le thème central de ce numéro. Nous souhaitons également remercier les organisations suivantes pour leur soutien financier généreux: le Conseil norvégien pour les réfugiés, la Direction suisse du Développement et de la Coopération (DDC)/le Bureau de la coopération suisse - Afghanistan, ONU-Habitat, le Bureau de l'UNHCR en Afghanistan et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU.

Nous souhaitons également remercier Laura van Waas du Programme sur l'Apatridie de l'École de Droit de l'Université de Tilburg, pour sa collaboration sur le mini-dossier consacré à l'apatridie, ainsi que l'Open Society Justice Initiative et le Département de protection internationale de l'UNHCR pour l'avoir financé.

Le numéro complet ainsi que chaque article individuel sont disponibles en ligne aux formats html, pdf sur [www.fmreview.org/fr/afghanistan](http://www.fmreview.org/fr/afghanistan). Il sera disponible en ligne et en version imprimée en français, anglais, arabe, espagnol, dari et pachtoune. La liste détaillée du contenu de ce numéro est disponible sur [www.fmreview.org/fr/afghanistan/RMF46liste.pdf](http://www.fmreview.org/fr/afghanistan/RMF46liste.pdf)

Le mini-dossier est également disponible sous forme de document PDF autonome de 16 pages sur [www.fmreview.org/fr/afghanistan/apatridie.pdf](http://www.fmreview.org/fr/afghanistan/apatridie.pdf). Nous vous encourageons à l'imprimer vous-même.

Merci d'aider à diffuser ce numéro aussi largement que possible en le faisant circuler parmi vos réseaux, en publiant des liens, en le mentionnant sur Twitter et Facebook et en l'ajoutant à vos listes de ressources. Veuillez nous écrire sur [fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk) si vous souhaitez solliciter des exemplaires imprimés de ce numéro.

Des informations concernant nos prochains numéros – sur la Syrie, les organisations confessionnelles et les réponses au déplacement, le changement climatique et les Balkans – sont données sur la page en face et sur [www.fmreview.org/fr/aparaitre](http://www.fmreview.org/fr/aparaitre).

Si vous souhaitez être tenus informés de nos nouveaux ou prochains numéros, rejoignez-nous sur Facebook ou Twitter ou souscrivez à nos alertes e-mail sur [www.fmreview.org/fr/demandez-rmf](http://www.fmreview.org/fr/demandez-rmf).

Sincères salutations,

Marion Couldrey et Maurice Herson  
Rédacteurs en chef de la Revue des Migrations Forcées

## 2014 et au-delà: implications pour le déplacement

Aidan O'Leary

**L'année 2014 marque un tournant pour l'Afghanistan, avec le retrait de la force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) après douze ans de présence, et les risques bien réels que ce retrait pose en termes de capacité de l'État afghan à surmonter les nombreux défis internes et externes du pays. Ces défis ont des implications considérables pour les Afghans déplacés et rapatriés, ainsi que pour le potentiel de déplacement à l'avenir.**

Au moment d'écrire cet article, il n'est toujours pas certain s'il restera une présence militaire internationale après 2014; l'atmosphère diplomatique se caractérise depuis longtemps par l'incertitude et les relations difficiles entre le gouvernement et les nations ayant déployé des troupes. Après tout, ces dernières sont les principales émettrices d'aide au développement et, à moins que le climat de coopération ne s'améliore, l'intérêt des bailleurs pour le pays risque de s'évaporer au moment même où le pays a besoin de partenariats stables et prévisibles. Ceci pourrait endommager les grands gains réalisés ces dix dernières années sur le plan politique et du développement. Il est vrai que le retrait de la FIAS représente en lui-même une opportunité de changement puisque les pourparlers de paix reposent sur le départ des forces de combat étrangères, tout comme une future solution politique entre les différents groupes d'Afghans. Pourtant, sur le front humanitaire, la transition dans les sphères politique, économique et de sécurité est susceptible de se traduire par une détérioration progressive de la situation, avec un impact considérable sur les dynamiques du déplacement parmi la population afghane.

L'opération de rapatriement des réfugiés en Afghanistan est la plus vaste du monde. Plus de 5,7 millions de personnes sont rentrées au pays au cours des dix dernières années, soit presque un quart de la population, qui s'élève à 28 millions d'habitants. Cette situation pose un défi considérable en termes de capacités d'absorption du pays, et tant que les conditions de développement ne sont pas en place pour absorber durablement les réfugiés de retour, cette population viendra inévitablement gonfler les rangs des destinataires de l'aide humanitaire.

On estime qu'environ 124 350 Afghans ont été déplacés de leur lieu de vie en 2013 en conséquence directe du conflit.<sup>1</sup> Dans l'ensemble, un total de 631 000 PDI fuyant les conflits ont été enregistrés,<sup>2</sup> et environ 40% des PDI viennent s'installer en zone urbaine où ils s'intègrent à la masse croissante des populations pauvres. Bien que leurs besoins immédiats soient de nature humanitaire, leur

déplacement prolongé en milieu urbain implique également que les autorités répondent aux besoins de développement à plus long terme. Il ne faut surtout pas oublier que les principales raisons de ces déplacements sont les conflits armés, la détérioration générale de la sécurité et l'intimidation ou le harcèlement par les éléments anti-gouvernementaux. La majorité des personnes cherche la sécurité dans les mêmes districts ou des districts voisins et, de plus en plus, dans le district central ou le centre provincial.

### Le programme humanitaire suite au retrait de la FIAS

Alors que les troupes étrangères s'apprentent à quitter l'Afghanistan, la communauté humanitaire doit trouver une nouvelle approche pour maintenir sa présence, pour préserver son accès aux personnes ayant besoin d'aide et pour garantir que les personnes ayant besoin d'aide puissent accéder à l'assistance et la protection. Alors que l'Afghanistan émerge d'une période pendant laquelle l'aide était hautement politisée et souvent militarisée, le retrait de la FIAS donne l'occasion de recentrer l'action humanitaire sur une base impartiale et indépendante. Il est fort probable que la prochaine phase se caractérise par des moyens financiers limités et une moindre attention politique de la part de l'Occident. La formulation et la fourniture d'une assistance axée sur les besoins sera cruciale pour la crédibilité et l'efficacité de l'assistance humanitaire au cours de la période post-FIAS. Par le passé, les programmes humanitaires étaient particulièrement concentrés au nord du pays, où il était relativement facile de lever des fonds et de déployer des opérations. Toutefois, une analyse récente a révélé que le sud et l'est du pays étaient sous-desservis au vu de l'ampleur des besoins identifiés, dont la prévalence des déplacements à répétition. L'un des grands défis est d'identifier et d'investir dans des acteurs à la fois capables et disposés à opérer dans ces régions, qu'ils soient afghans ou internationaux.

Dans le Plan commun d'action humanitaire 2014,<sup>3</sup> la communauté humanitaire s'est engagée à donner priorité aux besoins aigus plutôt que chroniques là où ils étaient identifiés, y compris dans les zones

mai 2014

NRC/Shahzad Ahmad



Un réfugié rapatrié reconstruit sa maison, endommagée après des années d'éloignement. Maymana, Afghanistan.

contestées qui sont difficiles d'accès. Cela semble logique mais, pour mettre cette stratégie en pratique, les acteurs humanitaires eux-mêmes devront changer leur manière de voir les choses. Premièrement, les organisations humanitaires et leurs bailleurs devront tous faire preuve d'une plus grande tolérance face aux risques, et se doter de mesures adaptées d'atténuation des risques. Deuxièmement, le contexte afghan offre de grandes possibilités de mettre à l'essai des approches novatrices de la programmation, y compris la fourniture d'une aide monétaire, la gestion et distance et le suivi par des tiers. Troisièmement, les humanitaires, qu'ils travaillent individuellement ou collectivement, doivent identifier et engager un plus vaste éventail de parties prenantes. L'une des plus grandes priorités concerne la négociation d'un accès sécurisé avec toutes les parties au conflit (en maintenant ces négociations bien à l'écart des autres initiatives). En termes de fourniture d'une assistance vitale basée uniquement sur les besoins, les mesures qui paraissent évidentes aux acteurs humanitaires peuvent seulement être comprises (et concrétisées) lorsque les autres acteurs parviennent au même constat. La mise en pratique des principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance est indispensable pour pouvoir opérer en relative sécurité.

Dans l'Accord-cadre de responsabilité mutuelle de Tokyo, les bailleurs se sont engagés à verser 16 milliards de dollars d'aide au développement en Afghanistan entre 2012 et 2016.<sup>4</sup> Toutefois, la concrétisation de ces promesses d'aide est assujettie aux progrès réalisés par l'Afghanistan relativement à un nombre d'étapes-clés dans le domaine du développement qui n'ont pas encore été atteintes. Si l'on ajoute à cela la réduction des budgets d'aide des pays occidentaux, il apparaît que l'Afghanistan devra faire face à un fort déclin de l'assistance externe, alors même que l'aide étrangère représentait 70% du PIB du pays en 2013. Signe avant-coureur du contexte qui se profile, le Congrès américain a proposé en janvier 2014 de réduire le montant de l'assistance civile de 2 milliards à 1 milliard de dollars par an. Sous l'effet de cette mesure et des autres mesures de réduction du budget de l'assistance, les autorités afghanes pourraient se voir obligées de privilégier les dépenses de sécurité par rapport aux dépenses civiles, ce qui limiterait encore plus la prestation des services essentiels à la population.

#### Transition politique et sécuritaire

Malgré le soutien systématique qu'elles reçoivent depuis 12 ans, les institutions politiques et administratives du pays restent généralement faibles



et sont fréquemment paralysées par la corruption, les disputes de territoire et les querelles personnelles. Le modèle de gouvernement, centralisé, se caractérise par la concentration du pouvoir entre les mains du Président, tandis que les ministères et les organes gouvernementaux souffrent d'une insuffisance chronique de ressources humaines et d'infrastructures, et donc de rendement. L'une des principales conséquences de cette situation est la limitation de la capacité des autorités à absorber les fonds destinés au développement et fournis sous forme de soutien budgétaire direct, estimée tout au plus à 40%. L'une des principales faiblesses de la gouvernance en Afghanistan provient du faible alignement entre l'administration centrale, principale bénéficiaire et gestionnaire de l'aide étrangère, et les institutions provinciales qui ont pour mandat de fournir les services de base à la population. La perception de l'administration comme inefficace, mais aussi comme dépendante de la présence militaire étrangère, a entravé la consolidation de la légitimité de l'État.

Concernant la situation sécuritaire, l'un des facteurs-clés depuis le déploiement de la FIAS en 2001 est sa capacité à générer une économie militaire en Afghanistan. Rien que pour l'année 2012, les États-Unis ont dépensé 22 milliards de dollars en contrats visant à perpétuer leurs opérations. Les équipes de reconstruction provinciales (ERP) dirigées par les forces militaires et les programmes d'intervention d'urgence (PEU) des commandants militaires étaient seulement deux des outils civils destinés à instaurer la stabilité via le développement. Pourtant, début 2014, 90% des équipes d'aides militaro-civiles avaient été démantelées. Ainsi, la transition sécuritaire marque la fin des dépenses militaires étrangères en faveur du développement. Même s'il semble évident que la plupart de ces dépenses n'ont pas apporté de grands résultats par rapport aux montants engagés, elles ne permettaient pas moins d'huiler les mécanismes du système de gouvernance et d'aider les gouverneurs de province à fournir certains services.

Au printemps 2014, les acteurs armés non-étatiques (AANE) et les forces gouvernementales restaient acculées dans une impasse. Alors que la présence de la FIAS ne cesse de reculer, l'expansion des Forces de sécurité nationales afghanes (FSNA) semble suffisante pour sécuriser les centres urbains stratégiques mais pas pour libérer les zones rurales de l'emprise des AANE. Parallèlement, les pourparlers de paix ne sont pas parvenus à décoller si bien qu'en l'absence de toute résolution politique, les populations civiles resteront

fortement exposées aux dommages accidentels et collatéraux, les déplacements (à court terme, récurrents ou prolongés) se poursuivront et les perspectives de réintégration durable resteront précaires pour les PDI et les réfugiés rapatriés.

Trente-cinq années de conflits ont manifestement entravé le développement du pays. En conséquence du nombre élevé de jeunes et de la faible espérance de vie (49 ans), 70% de la population afghane a moins de 25 ans et seule 25% de la population vit en milieu urbain. Le chômage atteint 60% dans les régions rurales. Cette population majoritairement rurale dépend de moyens de subsistance extrêmement précaires dans le secteur agricole, dans un pays sujet aux sécheresses. Plus de 8 millions d'Afghans vivent dans l'insécurité alimentaire chronique. En dépit des milliards consacrés à l'aide, très peu d'investissements ont porté sur la préparation aux catastrophes, la réduction des risques ou la gestion des ressources naturelles, dont l'eau. Si aucun progrès n'est réalisé dans ces domaines, les urgences humanitaires provoquées par des catastrophes de petite ou moyenne échelle devraient continuer de se répéter, tandis que la migration à l'intérieur ou à l'extérieur du pays continuera d'être à la fois une stratégie de survie et un dernier recours.

Après 2001, les dépenses consacrées au développement sont principalement venues alimenter le programme de consolidation de la paix et de stabilisation du pays, si bien que l'impact de l'assistance étrangère sur les niveaux de pauvreté est resté négligeable. Les carences dans la prestation des services pérennisent non seulement les vulnérabilités chroniques et le faible degré de développement humain, mais aussi le profond besoin d'assistance vitale chez une population nombreuse de 5 millions de personnes. Et ces chiffres pourraient encore s'accroître sous l'influence de chocs ultérieurs tels que l'intensification soudaine des conflits, les catastrophes naturelles et les vagues de déplacement.

### Conclusion préliminaire

Dans le contexte opérationnel en Afghanistan, cinq grands groupes d'acteurs déterminent les possibilités et les contraintes en matière d'accès humanitaire: les acteurs humanitaires eux-mêmes, les communautés touchées, l'État, les acteurs armés non-étatiques et les donateurs humanitaires. Alors que les acteurs humanitaires cherchent à étendre l'accès par le biais du plaidoyer et de l'engagement auprès d'autres acteurs, les actions qu'ils entreprennent eux-mêmes sont cruciales. Pour que l'action humanitaire soit sûre et crédible, tous les membres de la communauté doivent prouver leur

mai 2014

adhésion aux principes humanitaires; et pourtant, par le passé, les actions n'ont certainement pas toujours été basées sur ces principes. Les pressions et les possibilités de travailler en appui aux objectifs non humanitaires étaient considérables mais, alors que les opérations de la FIAS touchent à leur fin, l'assistance humanitaire et son financement pourraient finir par être complètement détachées du programme politico-militaire plus général.

Le déplacement induit par les conflits armés, la détérioration générale de la sécurité, le harcèlement et l'intimidation provient des zones rurales, où vit plus de 70% de la population. Par conséquent, pour que la réponse humanitaire soit menée efficace et en temps opportun, un déploiement proportionnel est indispensable dans la moitié sud du pays en particulier. Plus le déplacement se prolonge et moins les Afghans déplacés se sentent disposés à retourner chez eux. Les organismes humanitaires doivent bâtir une culture basée sur le «comment rester» par opposition au «quand partir» et permettre aux acteurs de prendre des risques acceptables lorsqu'ils sont justifiés et d'utiliser des

approches imaginatives pour atténuer les risques. Enfin, il sera nécessaire de mener des efforts concertés pour forger des ententes avec les acteurs armés non étatiques qui donneront aux Afghans dans le besoin, et aux communautés touchées, un accès humanitaire sûr et libre de toute entrave.

Aidan O'Leary [oleary@un.org](mailto:oleary@un.org) est directeur du Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU en Afghanistan. [www.unocha.org](http://www.unocha.org) Cet article est l'expression d'opinions personnelles et ne représente pas nécessairement les points de vue de l'ONU.

1. Déplacements internes induits par les conflits – Mise à jour mensuelle, UNHCR Afghanistan, décembre 2013 <http://tinyurl.com/UNHCR-Afgh-Dec2013>
2. Déplacements internes induits par les conflits – Mise à jour mensuelle, UNHCR Afghanistan, janvier 2014 <http://tinyurl.com/UNHCR-Afgh-Jan2014>
3. <https://afg.humanitarianresponse.info/funding/common-humanitarian-action-plan-chap> ou consultez la page sur l'Afghanistan de l'application Humanitarian Kiosk <http://kiosk.humanitarianresponse.info/>
4. Juillet 2012 <http://tinyurl.com/TokyoMAF>

## Poursuite du conflit, poursuite des déplacements dans le sud de l'Afghanistan

Rahmatullah Amiri

**Alors que les combats et l'insécurité devraient continuer de dominer en Afghanistan dans un avenir immédiat, les déplacements continueront de se succéder.**

Selon les rapports, des milliers de familles de Helmand, Kandahar, Oruzgan et de plusieurs autres provinces du sud de l'Afghanistan ont récemment quitté les villes où elles s'étaient réfugiées pendant des mois ou des années pour retourner dans leur district d'origine. Toutefois, dans de nombreux endroits, les conditions qui les avaient incités à fuir restent encore largement présentes, ce qui signifie que les personnes continueront de se déplacer. Ce schéma de déplacement sera toujours observable, certaines familles choisissant de rester en ville jusqu'à ce que les problèmes de sécurité sous-jacents soient résolus.

De nombreuses familles avaient initialement pris la fuite en raison de l'expansion des opérations militaires des Forces de sécurité nationale afghanes (FSNA) et des forces militaires internationales (FMI) suite au renforcement militaire de 2009, de

l'augmentation des recherches et du harcèlement à domicile qui alimentait la crainte d'être arrêté et rendait généralement la vie quotidienne difficile, et de l'incapacité de cultiver leurs terres soit parce qu'elles avaient été saisies par les forces internationales pour y établir des bases militaires, soit parce qu'elles se trouvaient à proximité de ces bases et qu'il était interdit de les cultiver pour des raisons de sécurité. Les personnes qui sont retournées chez elles ont pris cette décision à cause du coût de la vie élevé en ville et de la pénurie de possibilités d'emploi dans un environnement urbain peu familier. De plus, de nombreuses personnes ne se sont jamais vraiment intégrées à la vie urbaine car elles anticipaient d'y séjourner peu de temps seulement.

Des endroits tels que le district de Chahar China dans la province d'Oruzgan ont connu un influx de PDI venus des villes de Kandahar,

Lashker Gha, Nimruz, voire même du Pakistan lorsque les FSNA et FMI se sont retirées de la région. Qui plus est, le schéma des retours vers un certain nombre d'autres régions suggère que les PDI appréhendent le retrait de ces forces comme la première étape du processus qui leur donnera la confiance de rentrer chez eux.

### Le paysage des conflits et le déplacement

Les schémas et la prévalence du déplacement varient en fonction du paysage actuel des conflits. Dans les régions considérées comme des zones contestées, c'est-à-dire contestées entre les FSNA/FMI et les acteurs armés non étatiques, les déplacements sont généralement plus nombreux. Dans ces zones où les combats sévissent chaque jour, un grand nombre de résidents prennent la fuite pour échapper au conflit mais aussi parce qu'ils sont dans l'incapacité de se rendre au travail ou d'aller cultiver ou irriguer leur terres. Il est probable que ces districts contestés continuent d'être les zones desquelles seront issus la majorité des PDI du sud de l'Afghanistan dans les deux prochaines années. En effet, leurs résidents réévalueront continuellement leur situation, comme ils l'ont fait par le passé; s'ils estiment que les combats se poursuivront encore relativement peu de temps (jusqu'à deux semaines), ils n'iront pas plus loin que le prochain village, accompagnés de leur famille et si possible de leur bétail et de quelques provisions essentielles. D'un autre côté, dans les zones très contestées, les résidents se prépareront à quitter durablement leur village pour se rendre généralement vers l'un des grands centres urbains du sud, voire vers Kaboul ou encore Quetta au Pakistan; ces PDI seront rarement capables de partir avec leurs possessions ou leur bétail.

De surcroît, de nombreuses familles partent car elles ont peur d'être tuées en signe de représailles. Au cours d'entretiens, les résidents du district de Zhari, dans la province de Kandahar, ont expliqué que, lorsqu'un soldat des forces nationales est tué, ces forces accusent les résidents locaux de coopérer avec les Talibans ou de les aider, et elles se vengent en conséquence. De la même manière, si un soldat taliban est tué, les Talibans recherchent dans tout le village un espion méritant d'être puni.

Dans les zones contestées, les Talibans posent souvent des EEA<sup>1</sup> sur les routes principales afin de bloquer l'avancée des FSNA et FMI. Ils informent parfois les habitants locaux des routes à éviter, mais ces derniers ont aussi besoin d'utiliser ces routes, et cela leur donne encore une autre raison de se déplacer. Dans la province de Kandahar, au

nord-ouest du pays, les routes menant au centre sont bloquées depuis la mi-2013. Cette situation a non seulement entravé l'acheminement de denrées alimentaires et d'autres marchandises, mais elle a aussi forcé les personnes à fuir puisqu'elles ne peuvent plus transporter leurs récoltes ou prendre la route en toute sécurité pour se rendre à l'hôpital, par exemple. Dans ce cas-là, comme dans d'autres, les résidents savent que les autorités nationales n'abandonneront pas le district aux groupes armés et il est possible qu'ils anticipent une aggravation de la situation dans le futur puisque ni les autorités, ni les groupes armés ne sont susceptibles de faire marche arrière.

Les gens veulent vivre en sécurité dans un lieu où ils peuvent travailler, quelles que soient les forces qui exercent le contrôle. Dans les zones qui se trouvent actuellement sous contrôle de l'État après avoir été reprises aux groupes armés, il est fort probable que les combats s'intensifient une nouvelle fois alors que ces groupes cherchent à utiliser leur influence dans ces zones pour reprendre des territoires aux autorités. Quelles sont les implications pour les PDI? Les personnes ayant fui en pensant revenir plus tard attendront jusqu'à la fin 2014 pour voir comment les choses évoluent. Si la sécurité d'améliore, les PDI commenceront à revenir sur leur lieu d'origine. En revanche, si elle ne s'améliore pas ou si elle se détériore, ces PDI ne retourneront pas chez elles et, de surcroît, de nouveaux déplacements auront lieu.

Dans le centre d'Helmand par exemple, lors du renforcement militaire, un grand nombre de PDI sont retournés dans leur village, aussi bien grâce à l'amélioration de la sécurité que des possibilités d'emplois au sein des forces militaires internationales. Face à la perspective d'une recrudescence des combats dans ces zones, de nombreux résidents ayant bénéficié de ces emplois sont susceptibles de gonfler les rangs de la prochaine vague de PDI au cours des deux années à venir. Des milliers de personnes du seul district de Marja ont été engagées par USAID et d'autres projets financés par des donateurs dans la province de Helmand. Les groupes armés considèrent donc ces résidents avec suspicion, et peuvent les pénaliser de diverses manières. Environ 1 500 hommes de la région ont été enrôlés dans les milices anti-insurgents de Marja, plus tard, lorsque les forces militaires internationales ont souhaité intégrer ces hommes au programme de forces de police locales afghanes, le Ministère de l'Intérieur pouvait uniquement s'engager à accorder 450 postes au sein de la Police Locale, si



mai 2014

bien que les hommes qui n'ont pas pu intégrer ces forces se trouvent aujourd'hui potentiellement exposés aux représailles des groupes armés.

Les zones sous le contrôle de groupes armés sont particulièrement susceptibles d'induire des déplacements, notamment là où les autorités se montreront résolues à reprendre le contrôle ou mènent des opérations de temps à autre. Étant donné l'abondance des dangers lors des opérations militaires, de nombreux résidents avaient été déplacés lors du renforcement militaire, et l'on s'attend à observer une dynamique semblable au cours des deux prochaines années dans les zones du sud de l'Afghanistan qui se trouvent aux mains d'insurgents armés ou dans lesquelles les groupes armés restent influents.

De nombreux signes indiquent sans ambiguïté que le nombre de PDI devrait augmenter au cours

des deux années à venir alors que les autorités afghanes renforcent leur position dans la plupart des régions en y déployant un plus grand nombre de forces, tandis que les Talibans sont susceptibles de tirer avantage du départ de la FMI. Comme les zones de conflit sont principalement rurales, la plupart des PDI proviendront de régions rurales: ils ne seront donc pas habitués au mode de vie urbain et ne sauront pas gagner leur vie autrement que par l'agriculture. Il est important de créer un système d'enregistrement des nouveaux PDI pour garantir que les plus vulnérables d'entre eux reçoivent rapidement l'assistance qui les aidera à survivre.

Rahmatullah Amiri [amiri.rahmat@gmail.com](mailto:amiri.rahmat@gmail.com) est un chercheur en science politique et sociale journaliste indépendant, basé à Kaboul.

1. Engins explosifs artisanaux

## Apatrides en Afghanistan

Maira Koppers

Un groupe de personnes de l'est de l'Afghanistan, connu par les autorités et par d'autres acteurs de la région sous le nom de Bangriwala ou Vangawala, a signalé récemment avoir été réinstallé sous la contrainte car il ne détenait pas de documents d'identité. Ces personnes, qui vivent un style de vie nomade et se déplacent en fonction des opportunités économiques ou commerciales, sont généralement considérées comme culturellement différentes du reste de la société car, souvent, ce sont les femmes qui vont chercher du travail ou mendier tandis que les hommes restent au domicile. Selon les rapports, le grand nombre de femmes qui faisaient la quête dans les bazars de Jalalabad et de Kandahar dérangeait les citoyens locaux. Finalement, il a été résolu que les supposés Bangriwala n'étaient pas des Afghans et qu'ils devaient être déplacés vers un emplacement inconnu, probablement le Pakistan voisin.

La constitution afghane prévoit que tous les citoyens soient traités de manière égale, sans discrimination. La loi sur la citoyenneté, votée en 2000, garantit que toute personne vivant dans le pays depuis plus de cinq ans, âgée de plus de 18 ans et n'ayant commis aucun crime, a le droit de solliciter la citoyenneté. En outre, elle affirme expressément que les enfants nés sur le sol afghan de parents dont le statut de citoyenneté est incertain ont le droit de demander la nationalité afghane.

Le problème vient du processus de demande de tazkera, le document qui prouve la citoyenneté afghane et permet accéder à l'éducation, aux services de santé, à une

représentation juridique, etc. Un aîné local, qui doit être enregistré comme représentant officiel de la communauté à laquelle le demandeur prétend appartenir, doit vérifier que ce demandeur fait bien partie de la communauté ou qu'il est le fils ou la fille d'un membre de la communauté qui détient déjà un tazkera et qui est enregistré. Dans la pratique, les Bangriwala (et les autres populations nomades) rencontrent deux types de problèmes. Premièrement, la plupart de leurs aînés locaux ne sont pas officiellement enregistrés, si bien qu'ils ne sont pas en mesure de valider les tazkeras. Deuxièmement, la plupart des Bangriwala n'ont jamais été enregistrés dans les archives nationales, si bien qu'il n'existe aucune trace administrative de leur existence et qu'il est donc plus difficile pour leurs descendants de s'enregistrer.

Et sans la tazkera, les personnes jugées dérangeantes par les autorités peuvent être réinstallées ou expulsées du pays. Nos chercheurs ont entendu dire plusieurs fois qu'un grand groupe de Bangriwala avait été expulsé environ un mois auparavant: encore une autre cause de déplacement en Afghanistan à laquelle il convient d'apporter une solution juste et durable.

Maira Koppers [maira.koppers88@googlegmail.com](mailto:maira.koppers88@googlegmail.com) est consultante indépendante pour The Liaison Office (Afghanistan). [www.tloafghanistan.org](http://www.tloafghanistan.org)

Voir les articles sur l'apatridie dans ce numéro et dans le numéro spécial de RMF, 32: [www.fmreview.org/fr/apatridie](http://www.fmreview.org/fr/apatridie)

## Une politique relative aux PDI en Afghanistan: de l'ébauche à la réalité

Laurie S Wiseberg

**Le développement d'une politique nationale visant à répondre aux besoins des PDI d'Afghanistan a rencontré une multitude d'obstacles et de défis. Bien que cette politique relative aux PDI soit aujourd'hui une réalité, il est fort probable que sa mise en application se heurte à des obstacles de nature semblable.**

Le 25 novembre 2013, les autorités afghanes ont approuvé une politique nationale relative aux PDI, près de deux années après qu'avait commencé son ébauche. Dans le contexte du déplacement interne de quelque 500 000 Afghans en raison des conflits, et peut-être d'un autre million de personnes déplacées en conséquence de catastrophes naturelles et de projets de développement, un article du New York Times daté de février 2012 rapportait que les enfants PDI mouraient de froid dans les taudis de Kaboul où vivaient environ 50 000 PDI avec pour seul abri une tente ou une hutte de boue<sup>2</sup>. En réaction, le Président H. Karzaï a établi une équipe spéciale, composée du ministère des Réfugiés et du rapatriement (MRR) et de l'Autorité afghane de gestion des catastrophes naturelles (AAGCN), pour tenter de remédier à la situation des PDI.

Cette équipe spéciale a créé un Groupe de travail politique en appui au MRR, organisé la visite du Rapporteur spécial de l'ONU pour les droits de l'homme des PDI, engage un spécialiste externe

des PDI pour l'aider dans ses travaux et organisé un atelier consultatif de deux jours en juillet 2012, suivi par une première série de consultations provinciales en septembre de la même année. En octobre 2012, ProCap<sup>3</sup> a détaché un assistante supérieure chargée de la protection (l'auteure) auprès de l'UNHCR pour jouer le rôle de conseiller du MRR sur la question des PDI, faciliter le processus de consultation et participer à l'ébauche de la politique. Plusieurs des difficultés rencontrées lors de l'ébauche de cette politique reflètent les défis plus généraux en termes d'élaboration des lois et des politiques en Afghanistan.

**Capacités et engagement des autorités:** Bien que le MRR disposait de centaines d'effectifs à Kaboul et dans les provinces, ses capacités réelles étaient faibles car il manquait des compétences et des connaissances juridiques nécessaires pour ébaucher une politique. Il était extrêmement difficile de susciter l'engagement d'autres ministères pour qu'ils contribuent à la politique, même si certaines contributions ont

finalement pu être recueillies au cours de réunions bilatérales en tête à tête. La corruption endémique dans les départements gouvernementaux posait, et continue de poser, un sérieux obstacle entravant l'efficacité des progrès.

**Inciter à une plus large participation:** Le Groupe de travail sur la politique relative aux PDI, créé pour aider le MRR lors du processus de consultation et de rédaction, était un petit groupe composé principalement d'organismes humanitaires internationaux. Les tentatives d'engager la participation de la Commission afghane des droits de l'homme, de l'Organe de coordination des agences



Kaboul en hiver.

mai 2014

de secours en Afghanistan (OCASA) ou des ONG nationales afghanes se sont surtout soldées par des échecs. Les contributions sont venues d'un nombre limité de groupes qui avaient été spécialement approchés, notamment les groupes menant des recherches, tels que TLO (The Liaison Office) et Samuel Hall, mais cette participation restait exceptionnelle. De plus, la situation sécuritaire et l'accès limité à de nombreuses régions entravaient les démarches auprès des gouverneurs et des autres représentants locaux à l'échelon provincial, qui sont pourtant essentiels pour la mise en œuvre.

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

### Répondre aux principaux problèmes

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

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

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

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

**Laurie S Wiseberg** [lauriewiseberg@gmail.com](mailto:lauriewiseberg@gmail.com) est administratrice principale chargée de la protection chez ProCap.

[www.humanitarianresponse.info/themes/procap](http://www.humanitarianresponse.info/themes/procap)

1. Officiellement, la Politique nationale de la République islamique d'Afghanistan relative au déplacement interne. [www.refworld.org/docid/52f0b5964.html](http://www.refworld.org/docid/52f0b5964.html)
2. Rod Nordland «Driven Away by a War, Now Stalked by Winter's Cold», *New York Times*, 3 fév 2012. [www.nytimes.com/2012/02/04/world/asia/cold-weather-kills-children-in-afghan-refugee-camps.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/02/04/world/asia/cold-weather-kills-children-in-afghan-refugee-camps.html?_r=0)
3. Protection Standby Capacity Project, une initiative inter-institutions visant à renforcer les capacités des acteurs concernés afin de renforcer la protection humanitaire apportée.

## Ancrage des rapatriés: le rôle de la Stratégie des solutions

Pierfrancesco Maria Natta

**Pour la stabilité et la sécurité futures de l'Afghanistan, il est crucial d'assurer un niveau de vie minimal et d'offrir des moyens de subsistance pour aider les personnes de retour à s'ancrer durablement dans le pays. C'est l'un des trois principaux objectifs de la Stratégie des solutions pour les réfugiés afghans de 2012.**

Les réfugiés afghans ont pendant longtemps constitué la plus grande population de réfugiés au monde et l'une des situations les plus prolongées du monde. Ils ont aussi fait l'objet du plus grand programme de rapatriement jamais entrepris, qui se poursuit encore aujourd'hui. Depuis 2002, plus de 5,8 millions de réfugiés sont retournés en Afghanistan, mettant fin à des années d'exil; 80% étaient exilés depuis plus de 20 ans. L'UNHCR a aidé plus de 4,7 millions de réfugiés à rentrer dans leur pays par le biais de son programme de rapatriement volontaire.

Alors que les retours étaient massifs entre 2002 et 2008 (4 369 086 enregistrés par l'UNHCR), le nombre de rapatriés a ensuite régulièrement baissé et n'a concerné que 201 284 personnes au total sur ces trois dernières années. Cette tendance reflète l'évolution des circonstances relativement aux premières années de rapatriement, lorsque les réfugiés afghans, pleins d'enthousiasme et d'optimisme après la chute du régime des Talibans, semblaient capables d'ignorer les obstacles et les difficultés qui jonchaient le chemin du retour vers un pays dévasté par 20 années de conflit. Nombre de ces obstacles sont toujours présents, notamment le manque d'accès aux moyens de subsistance et aux services essentiels dans les zones de retour et l'insécurité croissante dans certaines régions d'Afghanistan. Et l'enthousiasme qui régnait au moment du retour a cédé la place à une approche plus réaliste, souvent basée sur l'attentisme. Il est aussi évident que si, ces dernières années, de nombreux rapatriés entretenaient encore des liens étroits avec leur pays d'origine, la troisième génération d'Afghans nés en exil, dont les liens avec l'Afghanistan sont bien plus ténus, considèrent la situation de manière plus critique et réaliste et attendent des signes concrets en matière d'amélioration de la sécurité et de stabilité économique.

Il est important de noter que des tendances extrêmement positives ont pu être observées: croissance du PIB de 8,2%, multiplication par sept du nombre d'enseignants, accès aux services de santé essentiels pour 85% de la population et chute de la mortalité maternelle de 1 400 à 327 femmes

pour 100 000 naissances vivantes. Toutefois, en dépit de ces résultats positifs, et des milliards de dollars d'aide internationale, l'Afghanistan demeure le pays le plus pauvre de la région.

Depuis le début de son programme de rapatriement volontaire en Afghanistan en 2002, l'UNHCR a fourni aux rapatriés une assistance visant à les aider à subvenir à leurs besoins immédiats tant sur le plan de la survie que de la réintégration: abri, points d'eau, projets générateurs de revenus, formations axées sur les compétences, alphabétisation et travail contre rémunération. Néanmoins, ceux qui choisissent de rentrer au pays continuent de se heurter à des obstacles, notamment le manque de sécurité des droits fonciers, le manque de services essentiels et la poursuite des conflits et de l'insécurité. L'accès à des routes sûres est également insuffisant, tout comme l'accès aux marchés, aux systèmes d'irrigation et aux systèmes de protection contre les inondations et les autres catastrophes naturelles. Pour la stabilité et la sécurité de l'Afghanistan, il est crucial d'assurer un niveau de vie minimal et d'offrir des moyens de subsistance pour aider les personnes de retour à s'ancrer durablement dans le pays. Parallèlement, il est nécessaire de gérer la situation des réfugiés afghans dans les pays voisins en attendant leur retour, et de renforcer les solutions alternatives. Des interventions intégrées par l'ONU et les autorités afghanes font cruellement défaut, alors qu'elles pourraient permettre de garantir la complémentarité de l'assistance nécessaire sur le plan humanitaire et sur le plan du développement.

### Stratégie des solutions pour les réfugiés afghans

Avec ces objectifs en toile de fond, l'Afghanistan, l'Iran et le Pakistan, avec l'appui de l'UNHCR, ont lancé un processus consultatif quadripartite en 2011 qui a abouti au lancement, en mai 2012, de la Stratégie des solutions pour les réfugiés afghans en appui au rapatriement volontaire, à la réintégration durable et à l'assistant aux pays hôtes (Solutions Strategy for Afghan Refugees to Support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries), avalisée par plus

mai 2014

de 50 pays.<sup>1</sup> Cette Stratégie des solutions donne l'opportunité d'identifier des moyens d'ancrer véritablement les rapatriés en Afghanistan en vue d'éviter les déplacements secondaires.

Au départ, la Stratégie des solutions portait son attention sur 48 zones «de grand retour» sélectionnées afin de concentrer les activités liées à la réintégration des rapatriés. Toutefois, après une première évaluation, il est devenu évident que les nouveaux rapatriés se déplaçaient vers d'autres zones et il a donc été décidé d'élargir le nombre de zones de retour ciblées et d'orienter l'assistance là où se trouvaient les flux de réfugiés. Un portefeuille de projets proposés pour 2014 a été préparé conjointement par les trois pays susmentionnés, des agences de l'ONU, des organisations intergouvernementales et des ONG nationales et internationales, qui ont collaboré via un cadre intégré de coopération et de coordination multilatérales dans chaque pays.

Étroitement alignée sur les programmes de priorité nationale (PPN) de l'Afghanistan, la Stratégie des solutions vise à faciliter la transition entre l'aide humanitaire à court terme et les initiatives de développement à long terme. L'un de ces PPN, le Programme national de solidarité (PNS)<sup>2</sup> est l'un des principaux véhicules de promotion du développement rural en Afghanistan. Lancé en 2003 par le ministère de la Réhabilitation rurale et du développement (MRRD) dans le but de développer et de réhabiliter des villages ruraux afghans, ce programme a pour objectif d'autonomiser les communautés rurales et de promouvoir leur participation au développement local. En raison de sa vaste couverture géographique, le PNS est un programme de développement national particulièrement susceptible de toucher les communautés de réfugiés partout en Afghanistan et de contribuer à la durabilité du retour.

Le thème prioritaire de la Stratégie des solutions est l'emploi des jeunes par l'éducation et la formation. Elle prête également une attention particulière aux projets portant sur l'autonomisation des femmes et visant à renforcer la participation des femmes aux processus décisionnaires au domicile et dans la communauté; ces projets cherchent à sensibiliser les populations aux revenus potentiels que les femmes pourraient gagner et à leur capacité participative, conformément à l'approche plus globale de la prévention des Violences Sexuelles et Sexistes (VSS). L'UNHCR continuera d'identifier les zones accessibles et les tendances en termes de retour, y compris de retour dans les zones

urbaines, et utilisera ces critères pour prioriser ses interventions. Là où l'on observe un manque évident d'acteurs sur le terrain, l'UNHCR conduira des projets à impact rapide (p. ex. construction de petites routes d'accès pour multiplier les possibilités de subsistance) et, parallèlement, encouragera l'arrivée d'acteurs du développement pour créer des opportunités à plus long terme et plus durable.

Les projets mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie des solutions se sont concentrés non seulement sur l'hébergement et les services essentiels mais aussi sur les possibilités de renforcer la protection et la coexistence pacifique. En plus de fournir des abris, de l'eau, des cliniques et des ambulances, des formations professionnelles ou axées sur les compétences et des établissements éducatifs élargis, la Stratégie des solutions a également permis, ces deux dernières années, l'installation de systèmes d'éclairage solaire dans les maisons et les rues des zones de grand retour, une plus grande sécurité pour les femmes, la construction de trois microcentrales hydro-électriques pour améliorer l'accès des rapatriés et des communautés d'accueil à l'électricité et le réhabilitation d'infrastructures socio-économiques (routes, systèmes d'irrigation et centres communautaires). Qu'il s'agisse d'assistance humanitaire immédiate ou d'intégration à long terme, l'objectif principal de toutes les interventions de l'UNHCR est de faire avancer les principes de protection. Cela signifie que les efforts de l'UNHCR ne porteront pas seulement sur l'hébergement, l'assistance matérielle ou monétaire, mais aussi sur la sécurité, la dignité et les droits des personnes relevant de sa compétence. Dans certains cas, il s'agira de s'attaquer directement aux préoccupations en matière de protection (par exemple, par le biais de projets de soutien contre les VSS ou de programmes d'assistance juridique); dans d'autres, il pourra s'agir d'entreprendre des activités qui se traduiront par des dividendes ultérieurs en matière de protection (par exemple, des projets de subsistance qui réduiront la probabilité de déplacement secondaire ou des opportunités éducatives qui réduiront la probabilité des mariages précoces).

### Partenariat et coordination

Afin d'élaborer et de mettre en œuvre des interventions étroitement alignées sur les programmes nationaux, il est crucial de coordonner les efforts et de créer des partenariats avec les programmes de l'État, tels que les PPN. Le ministère des Réfugiés et du rapatriement (MRR) et ses branches provinciales continuent d'être les principaux homologues gouvernementaux de



l'UNHCR concernant le rapatriement volontaire et le retour et la réintégration durables. Cependant, l'UNHCR sollicite également l'engagement plus prononcé des autres ministères et agences de l'ONU concernés, notamment en vue d'inclure les besoins des rapatriés parmi les priorités de développement pour 2015. Des possibilités de coopération avec le Programme de développement rural de la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement sont actuellement explorées dans l'objectif de relier les solutions de retour au développement agricole. Enfin, la FAO et l'UNHCR ont entamé des discussions concernant une initiative transfrontalière par laquelle les familles d'agriculteurs réfugiés établies au Pakistan auraient accès à des formations afin de favoriser leur retour et leur réinstallation durable en Afghanistan.

En 2013, les autorités de l'Afghanistan, d'Irak et du Pakistan ont adopté une Stratégie commune de mobilisation des ressources pour la coordination et la levée de fonds, au niveau national et régional. Cette stratégie se compose de deux éléments-clés: garantir la prévisibilité des financements

pluriannuels en appui à la Stratégie des solutions et développer des partenariats avec des bailleurs et des acteurs du développement non traditionnels.

Le comité national directeur de la Stratégie des solutions oriente la mise en œuvre de cette dernière via le comité de coordination interministériel, présidé par le MRR, et dirige également le fonds fiduciaire multi-donateurs. Cette initiative est d'autant plus cruciale pour que la situation humanitaire reste le centre d'attention au cours de l'imprévisible période de transition qui s'approche en Afghanistan, une période qui pourrait avoir des conséquences non seulement pour les personnes déplacées et les rapatriés au sein du pays mais aussi sur les personnes toujours exilées dans les pays voisins et dans le reste du monde.

Pierfrancesco Maria Natta [natta@unhcr.org](mailto:natta@unhcr.org) est représentant adjoint pour la protection chez l'UNHCR en Afghanistan. [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

1. [www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf](http://www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf)
2. [www.nspafghanistan.org](http://www.nspafghanistan.org)



UNHCR/M Haroon

Le village de Mahajer Qeslaq, dans la province de Balkh, construit pour les réfugiées de retour du Pakistan, doté d'un système d'éclairage solaire.

mai 2014

## Renforcer la sécurité des PDI en matière d'occupation foncière

Shobha Rao et Jan Turkstra

**Maslakh dans l'ouest de l'Afghanistan est un exemple de la manière dont la nouvelle politique de l'Afghanistan sur les PDI se traduit dans la réalité. S'il est un succès ce projet garantira aux PDI la sécurité foncière en milieu urbain et servira de précédent en matière d'intégration locale des PDI partout en Afghanistan, une question jusqu'ici particulièrement litigieuse et politisée.**

En Afghanistan, la tendance à l'urbanisation rapide est semblable à celle d'autres pays similaires dans le monde. Il est aussi de plus en plus fréquent qu'en Afghanistan les PDI se tournent vers les villes comme refuge, que ce soit à plus ou moins long terme pour y chercher la sécurité, un meilleur accès aux services publics, de meilleures possibilités de subsistance ou pour y retrouver un réseau familial ou des liens sociaux. Le taux d'urbanisation en Afghanistan est de 5% par an, l'un des plus élevés dans le monde. L'une des manifestations de cette urbanisation rapide est la croissance des zones d'habitation spontanée; à Kaboul, environ 70% de la population vit dans des quartiers informels.

Partout en Afghanistan, les familles de PDI qui vivent en milieu urbain connaissent des conditions précaires. Une étude conjointe de la Banque mondiale et du HCR menée dans trois zones urbaines d'Afghanistan<sup>1</sup> a montré que les PDI urbains étaient plus vulnérables et moins bien lotis que la population urbaine pauvre non déplacée, et qu'ils avaient encore plus de probabilité d'être sans emploi, de ne pas disposer d'un logement décent et de souffrir d'insécurité alimentaire. Seul un tiers des personnes ayant fait l'objet de l'enquête avait accès à de l'électricité et à des installations d'assainissement et disposait d'un approvisionnement suffisant en eau.

L'un des problèmes traités par la nouvelle Politique nationale afghane sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (Stratégie politique sur les PDI) est le droit à un logement décent et l'accès à la sécurité foncière (article 7.1.3). Cette stratégie souligne que l'un des obstacles majeurs que rencontrent les PDI en Afghanistan lorsqu'ils cherchent un logement approprié est le manque d'accès à des terrains et à la sécurité foncière - ce qui force les PDI à vivre dans des zones d'habitat informel où ils risquent d'être expulsés de force et brutalisés. La stratégie sur les PDI demande aux gouvernements locaux d'identifier des terrains disponibles, de prendre des dispositions claires avec les propriétaires de terrains et les communautés hôtes concernés et de fournir des logements transitoires d'urgence

pour les PDI qui sont sans abris, si nécessaire avec l'aide de la communauté humanitaire. La stratégie enjoint aux instances gouvernementales : a) de prendre des mesures pour garantir que les PDI se trouvant dans des zones d'habitat informel aient le droit d'améliorer leur logement afin de remplir les normes minimales internationalement convenues établies par Sphère<sup>2</sup> en matière d'abris d'urgence, b) d'étudier les initiatives au niveau communautaire concernant le prêt, la location ou la vente de terrains concernant les zones où des PDI sont installés, et c) d'identifier d'autres options susceptibles de conférer aux PDI un degré de sécurité en matière foncière, et notamment différents régimes d'*usufruit*<sup>3</sup>.

La propriété de la terre est fortement contestée en Afghanistan et les conflits fonciers sont parmi les plus fréquents. Les revendications foncières multiples et contestées ont souvent des racines historiques et surgissent de litiges concernant des successions. L'augmentation de la population, le retour de réfugiés en nombres importants et les occupations illégales et/ou secondaires d'habitations et de terrains sont autant de facteurs qui s'ajoutent à ces problèmes fonciers. Résoudre ce type de litiges est compliqué parce qu'en Afghanistan la loi coutumière, la charia et loi de l'État fonctionnent de manière simultanée, et que la loi de l'État comporte des lacunes conséquentes en matière foncière qui touchent autant les milieux urbains que ruraux.

Parmi certains des problèmes fonciers les plus courants en Afghanistan il convient de citer: l'accaparement de terres par des élites puissantes ou des seigneurs de la guerre; des litiges fonciers entre nomades Kuchis et villageois sédentaires; des tensions sur la longueur du délai pour que des terres « non occupées » deviennent réellement « sans propriétaire »; des revendications multiples sur certains terrains, particulièrement lorsque sont impliqués des commandants puissants et des seigneurs de la guerre qui utilisent la terre comme moyen pour établir leur clientélisme politique. La propriété foncière concernant des terrains urbains à valeur élevée est encore

plus politisée, et de nombreux maires ou partis politiques ont des attitudes fortement polarisées. L'appartenance ethnique est clairement un facteur déterminant dans de nombreuses situations dans la mesure où les autorités locales craignent que l'arrivée d'autres groupes ethniques puisse modifier la démographie, et par voie de conséquence l'équilibre politique d'une zone.

### Maslakh et d'autres zones d'installation informelle à Hérat

La zone d'installation de PDI de Maslakh se situe dans la banlieue de la ville d'Hérat et à une époque elle a abrité plus de 350 000 déplacés ce qui en a fait le plus grand camp de PDI en Afghanistan et l'un des plus grands camps dans le monde. Début 2002, la population de Maslakh était estimée à 120 000 personnes. Fin 2002 les distributions d'assistance en masse, particulièrement de nourriture, ont été progressivement supprimées dans le cadre du processus de planification du retour<sup>4</sup>, et le camp a été officiellement fermé en 2005. Par la suite, le gouvernement a adopté différentes approches dans sa manière de traiter les résidents de cette zone d'installation, leur accordant à certains périodes le statut de PDI, crucial pour avoir accès à l'assistance et aux services humanitaires, et le leur refusant à d'autres.

À côté de Maslakh, il existe actuellement quatre autres zones d'installation informelle accueillant des PDI à Hérat: Shaidayee, Minaret et Firqa à l'intérieur des limites de l'agglomération d'Hérat et Kamarkala à la périphérie. Selon les données actuelles sur la population, Maslakh compteraient 3648 familles (17 0933 personnes), Minaret 581 familles (2950 personnes) et Shaidayee 2188 familles (10 431 personnes). Maslakh se trouve située à 13 km à l'extérieur des limites de la ville d'Hérat sur des terrains appartenant à l'Afghanistan Land Authority (ARAZI) alors que Minaret et Shaidayee se trouvent situées à l'intérieur des limites de la ville, Minaret sur des terrains appartenant au ministère de l'Intérieur et Shaidayee sur des terrains municipaux. Les PDI de Minaret, Shaidayee et Maslakh ont tous reçu des avis d'expulsion et ont fait pression pendant toutes ces années pour que des terrains leur soit accordés ou pour obtenir la permission de rester où ils se trouvent. Les PDI de Shaidayee se sont même adressés au Président Karzai qui a accepté de les éloigner de la route principale vers un terrain vacant proche des montagnes de Shaidayee. Toutefois, parce qu'il y a des câbles électriques à haute tension dans cette zone et qu'il n'y a pas assez d'eau, les PDI n'ont pas eu la possibilité de se réinstaller sur ce site. Les PDI restent extrêmement

vulnérables, ils ont des revenus très faibles et un accès très limité aux infrastructures et aux services. Parce qu'ils n'ont ni accès à des terres ou à des abris durables, ni aucune perspective d'accéder à la sécurité foncière, ils n'ont aucun espoir de rompre le cycle de l'exclusion et de la pauvreté.

Jusqu'à début 2013, les autorités ne considéraient pas ces PDI comme des citoyens permanents d'Hérat mais les consultations de la Stratégie sur les PDI semblent avoir entraîné des changements minimes d'attitude de la part des élites politiques qui acceptent maintenant de reconnaître que ces PDI ne vont pas retourner dans leurs lieux d'origine. La seule solution durable pour eux est l'intégration locale et le gouvernement semble enfin vouloir accepter la rénovation et la régularisation de la zone d'installation de Maslakh – ce qui constitue une avancée majeure.

En quoi ce qui se passe dans la zone d'installation de Maslakh est-il différent des autres sites du programme d'attribution de terres (Land Allocation Scheme - LAS) qui a lieu en Afghanistan ? Ces sites LAS sont des zones de terres divisées en parcelles désignées pour être données ou vendues aux bénéficiaires (principalement des réfugiés, des rapatriés ou des PDI) en vertu des dispositions spécifiques du Décret présidentiel 104. Ce programme a été initié en 2005 par le gouvernement en vue d'atténuer l'impact négatif de la pénurie de terres et de logements pour les réfugiés de retour. Les sites du programme d'attribution de terres se trouvent dans différentes provinces et dépendent de l'administration du ministère des Réfugiés et du Rapatriement. Toutefois, ce programme a été très critiqué pour différentes raisons.

En général, le taux d'occupation des sites du programme d'attribution de terres est plutôt faible, et des allégations ont été faites disant que les parcelles avaient été attribuées non pas à des familles qui en avaient besoin mais à des gens qui cherchaient à spéculer sur les terres. Bien plus, les sites de ce programme se trouvent tous à distance des villes, ce qui implique la nécessité de fournir des services essentiels (eau, écoles, centres médicaux, etc.) ainsi que des possibilités de subsistance; en conséquences la viabilité de ces sites dépend très fortement d'un soutien financier extérieur, ce qui en dernière instance n'est pas durable. (À Hérat le site du programme d'attribution de terres est situé en bordure de la route principale vers l'Iran, à plus de 30 km à l'ouest de la ville d'Hérat, sans aucune possibilité de subsistance à proximité ce qui lui donne un aspect de ville fantôme). En outre, le ministère des Réfugiés et du Rapatriement a jusqu'ici concentré

mai 2014

son allocation de sites sur les réfugiés de retour en ignorant les PDI, et encore aujourd'hui ces derniers sont supposés faire leur demande d'attribution de terres dans leurs lieux d'origine plutôt que dans les villes où ils se vivent actuellement.

Le défi fondamental consiste à fournir aux familles de PDI la sécurité foncière dans un endroit adapté et viable économiquement, et à améliorer progressivement ces zones en y assurant la fourniture des services essentiels et en y instaurant l'infrastructure nécessaire. Maslakh a pour avantage d'être situé à la périphérie de la zone développée de la ville d'Hérat mais sans être trop éloigné des possibilités d'emploi. En outre, Maslakh est situé sur des terrains publics ou de l'État, ce qui réduit les risques d'opposition politique au niveau local. Il existe en outre suffisamment de terrains adaptés à Maslakh pour y loger également les familles de PDI qui vivent actuellement à Minaret et Shaidayee. La situation centrale de Minaret et la position stratégique du camp de Shaidayee le long d'une route importante sont des facteurs qui interdisent la régularisation et l'amélioration de ces sites du fait de la valeur prohibitive des terrains concernés.

À l'heure actuelle, un projet conjoint UN-Habitat/HCR a pour objectif de répondre aux besoins urgents des familles qui vivent dans la zone d'installation de Maslakh en procédant à une formalisation de facto de la zone d'habitat, en mettant à disposition des services essentiels (initialement l'eau et les abris, et d'autres installations par la suite) et en apportant un soutien à la création de moyens de subsistance, le tout en appliquant les standards minimaux de Sphère comme point de départ. Au vu de la nature politiquement sensible de cette question, les agences ont planifié ce projet en collaboration étroite avec le gouverneur et la municipalité d'Hérat, avec la Direction indépendante de la gouvernance locale, le ministère des Réfugiés et du Rapatriement, le ministère du Développement urbain, le ministère de l'Agriculture, de l'Irrigation et du Bétail, et l'Autorité afghane de tutelle en matière foncière. L'UN-Habitat a mené des discussions à la fois avec les acteurs du gouvernement provincial et national



ONM/Marc Petzoldt

Destruction des abris du camp de PDI de Maslakh, Herat City, dans l'ouest de l'Afghanistan.

afin d'étudier la viabilité des différentes options de sécurité foncière qui pourraient s'appliquer aux PDI de Maslakh, notamment à travers le principe de l'usufruit (droits d'usage) ou de l'octroi de documents d'occupation, de titres fonciers individuels ou d'autres mécanismes de propriété foncière. On espère que le gouvernement acceptera l'une de ces options.

### Recommandations

Pour continuer à progresser vers des solutions durables à l'intention des PDI en Afghanistan, tout particulièrement à Maslakh mais aussi de manière générale, les mesures suivantes sont à entreprendre:

- Mener des enquêtes régulières pour déterminer le profil des bénéficiaires dans toutes les zones d'installation informelle d'Afghanistan afin d'éclairer les discussions touchant à des solutions durables et à une régularisation<sup>5</sup>.
- Préparer des plans d'accès à la sécurité foncière et les accompagner d'une prévision détaillée des services essentiels à fournir.
- Établir, en coordination avec le ministère des Réfugiés et du Rapatriement, le gouverneur et la municipalité d'Hérat des critères transparents d'admissibilité pour déterminer les allocations de terrains aux PDI de Maslakh.
- Mettre à disposition des PDI et des autres familles à faibles revenus (à Hérat et dans d'autres

provinces) de parcelles de terre plus nombreuses - dans des sites adaptés, c'est-à-dire à l'intérieur de des villes ou dans leur périphérie immédiate.

- Organiser un processus de consultation avec les PDI résidents au cours des étapes de planification et pendant la mise en œuvre, à travers par exemple l'établissement de conseils de développement communautaire constitués à la fois d'hommes et de femmes tels que proposé par l'UN-Habitat.
- Proposer des solutions de réinstallation, accompagnée du soutien et des incitations nécessaires, dans le cadre de l'ensemble des solutions politiques offertes aux PDI se trouvant dans des zones d'installation informelle.

Il est à espérer que Maslakh puisse devenir un modèle pour d'autres sites qui rencontrent des difficultés comparables ailleurs en Afghanistan. Et chose plus importante encore, cet exemple devrait encourager les élites politiques et les autres détenteurs de pouvoir à considérer les PDI non seulement comme des citoyens mais aussi comme des atouts pour leurs collectivités. À l'heure actuelle en Afghanistan, les causes structurelles du déplacement demeurent et pour cette raison il est encore plus crucial que la communauté internationale continue

de se concentrer sur des solutions durables à la situation des PDI de longue durée et poursuivre son engagement auprès du gouvernement local et national pour réussir à les mettre en application.

**Shobha Rao** *shobha.rao@unhabitat-afg.org* est Coordinatrice du Groupe de travail logement, terre et propriété foncière, NORCAP, détachée auprès de l'UN-Habitat en Afghanistan. **Jan Turkstra** *jan.turkstra@unhabitat-afg.org* est Conseiller en développement urbain, UN-Habitat en Afghanistan. [www.unhabitat.org/](http://www.unhabitat.org/)

1. Banque mondiale/HCR (Mai 2011) *Research study on IDPs in urban settings - Afghanistan* <http://tinyurl.com/WB-UNHCR-Afghanistan-May2011>
2. Les normes de Sphère Le Manuel Sphère énonce une série de principes communs et de standards minimums universels dans le but d'améliorer la qualité de l'intervention humanitaire. Les standards minimums couvrent quatre secteurs clés de l'assistance humanitaire visant à sauver des vies: l'approvisionnement en eau, l'assainissement et la promotion de l'hygiène; la sécurité alimentaire et la nutrition; les abris, l'habitat et les articles non alimentaires; et l'action sanitaire. [www.sphereproject.org/sphere/fr](http://www.sphereproject.org/sphere/fr)
3. Le droit d'un individu d'utiliser et de jouir d'un bien appartenant à un autre individu, à condition de n'en altérer ni en modifier la substance.
4. Un délai jusqu'à septembre 2004 a été concédé aux personnes déplacées de Maslakh pour s'enregistrer dans le cadre du processus de retour qui devait prendre fin au printemps 2005.
5. UN-Habitat/HCR (à paraître en 2014) *Local Integration of IDP families in Herat, Afghanistan: Phase 1a - Household and property survey and planning*.

## Reformuler les solutions pour les réfugiés afghans

Dan Tyler

**Il conviendrait de reformuler les programmes et le plaidoyer concernant les réfugiés afghans au niveau de la région et parler de soutien et de réponse au déplacement prolongé plutôt que de résolution.**

Les Afghans représentent encore aujourd'hui le groupe de réfugiés prolongés le plus important dans le monde, quelques 2,5 millions de réfugiés afghans enregistrés vivent au Pakistan et en Iran, et on estime qu'un nombre à peu près équivalent de réfugiés non enregistrés s'y trouvent également. Environ 75% d'entre eux ont vécu en exil pendant plus de trente ans, et pour beaucoup d'entre eux la nature prolongée de cet exil n'a pas augmenté leur capacité d'intégration dans leurs communautés d'accueil. De fait, ils sont nombreux à constater une détérioration de leurs conditions humanitaires à mesure que leur période de déplacement se prolonge même si à l'heure actuelle bien peu de facteurs positifs sont

susceptibles d'inciter les réfugiés afghans à rentrer chez eux<sup>1</sup>. Dans leur grande majorité ils considèrent la perspective d'une solution durable à leur déplacement comme peu réaliste et très distante<sup>2</sup>.

Répondre aux besoins des réfugiés afghans se trouvant dans une situation de déplacement prolongé semble devoir nécessiter un type d'interventions clairement orientées vers le développement ce qui peut sembler contradictoire avec les activités humanitaires. Trouver le moyen d'établir une passerelle entre les interventions humanitaires nécessaires pour répondre aux besoins immédiats des réfugiés afghans et satisfaire les exigences de développement de



mai 2014

ces communautés à plus long terme reste un défi important tant pour les décideurs politiques que pour les professionnels de l'aide.

### Le défi que posent les solutions durables

La réponse apportée à la situation des réfugiés afghans est presque toujours formulée dans le cadre d'une recherche de « solutions ». Toutefois, des approches traditionnelles en matière d'assistance fondées uniquement sur l'aide humanitaire ne constituent pas nécessairement une réponse appropriée face à la situation de réfugiés dont l'exil se prolonge. Il est donc capital, tant pour les professionnels de l'humanitaire que pour les bailleurs et les décideurs politiques, de comprendre ce qui caractérise de manière aussi particulière la situation des réfugiés afghans et d'appliquer ce savoir non seulement dans les deux pays d'accueil, en Iran et au Pakistan, mais aussi en Afghanistan lorsqu'il s'agit d'apporter un soutien aux réfugiés qui rentrent chez eux.

Les efforts déployés récemment par le HCR dans le but de favoriser l'élaboration d'une stratégie globale pour répondre à la situation des réfugiés afghans ont illustré les nombreuses difficultés liées à la mise en place d'approches globales et intégrées dans un environnement régional extrêmement complexe du point de vue de la sécurité et politisé à outrance. À travers la Stratégie pour des solutions régionales à l'intention des réfugiés afghans (Solutions Strategy for Afghan Refugees - SSAR<sup>3</sup>) le HCR et les gouvernements de l'Afghanistan, du Pakistan et de l'Iran, ont déployé des efforts conséquents pour tenter de mettre sur pied un cadre d'intervention visant à traiter toutes les dimensions du déplacement prolongé dans la région. Cette stratégie reconnaît que les problèmes humanitaires et de développement restent en grande partie compartimentés, et que de part et d'autre les acteurs concernés éprouvent une certaine appréhension à l'idée de s'impliquer dans une action commune.

Rendre opérationnelles de telles approches reste cependant compliqué. Dans la réalité on observe que le cadre de travail traditionnel visant des solutions durables – rapatriement ou retour, réinstallation, et intégration locale – est appliqué en insistant résolument sur le retour comme la seule solution possible à long terme. Ce « préjugé pro-retour » entraîne des réactions sensibles lorsque les agences cherchent à mettre en œuvre des interventions d'assistance à long terme par le bien d'une interaction avec des gouvernements d'accueil qui, et c'est compréhensible, perçoivent ce type d'efforts comme une tentative d'intégration locale par défaut.

En Afghanistan cependant, on considère que ce préjugé pro-retour a eu globalement un impact très préjudiciable sur tous les efforts de développement. Le retour de plus de cinq millions de réfugiés depuis 2002 s'est traduit par une pression énorme sur les communautés locales. Et encore aujourd'hui des obstacles sérieux entravent le retour de segments importants de cette population de rapatriés: faible capacité d'absorption de l'État afghan, persistance de l'insécurité, bénéfices du développement qui n'atteignent que de manière très limitée de larges portions du pays. Dans une situation où le plein impact de la transition et du transfert de responsabilité en matière de sécurité reste incertain, de nombreux Afghans déplacés considèrent toujours le retour comme une option impraticable. Dans un tel contexte, les agences humanitaires continuent de mener des interventions destinées aux réfugiés afghans ce qui fréquemment risquent d'envoyer des messages en contradiction avec le débat sur les solutions durables, compromettant ainsi les relations avec les gouvernements hôtes, au Pakistan comme en Iran.

### Contexte régional en matière de réfugiés et environnement politique

Une approche régionale en matière d'interventions ouvre des perspectives d'amélioration du niveau de coopération entre l'ensemble des acteurs qui cherchent des solutions à la situation de déplacement prolongé dans laquelle se trouvent les réfugiés afghans. La SSAR vient de mettre en place un cadre politique à l'intérieur duquel les trois pays peuvent maintenant travailler. Au niveau politique, ce cadre confirme que le retour est l'objectif primordial en matière de solutions durables; dans la pratique, il encourage une amélioration des programmes d'intervention dans les trois pays de manière à créer des conditions propices à un retour durable cherche à améliorer les perspectives de réinsertion pour ceux qui sont déjà rentrés en Afghanistan.

L'engagement renouvelé des bailleurs internationaux de continuer à considérer les réfugiés afghans parmi leurs priorités maximales fait partie des autres changements positifs, de même qu'un regain d'intérêt pour constituer des bases documentaires plus solides afin de mieux comprendre les vulnérabilités des réfugiés afghans et d'y répondre en concevant des stratégies de programme et des interventions adaptées. Tout cela crée un espace favorable pour combiner les interventions humanitaires et les approches développementales et pour reformuler les interventions d'assistance des agences humanitaires en vue de favoriser des résultats potentiels en matière de développement.

Les impacts négatifs incluent la persistance du préjugé pro-retour et l'absence de la part de l'Iran et du Pakistan de tout engagement réel en vue :

a) de prévoir d'autres dispositions de séjour pour les réfugiés enregistrés dans le cadre du train de mesures en vue d'une solution durable, b) de trouver une solution adéquate à la question de la population réfugiée non enregistrée/sans papiers, et c) d'apporter aide et protection aux réfugiés afghans vulnérables qui ne sont pas enregistrés.

Les agences humanitaires qui participent aux efforts d'intervention en faveur des réfugiés afghans doivent maintenant autant que possible reformuler les objectifs et les stratégies de leurs programmes en fonction de la SSAR, c'est ainsi qu'elles doivent insister sur les besoins persistants des réfugiés afghans qui subissent une situation de déplacement prolongé et également encourager les bailleurs à soutenir de nouvelles approches visant à renforcer l'autosuffisance et à réduire la dépendance.

Il existe un certain nombre de mesures clés que les ONG humanitaires peuvent prendre pour contribuer à résoudre les problèmes des réfugiés afghans se trouvant en situation de déplacement prolongé et leur apporter un soutien:

**Faire en sorte que les communautés soient aux commandes des programmes:** Les agences humanitaires ne devraient pas chercher à « résoudre », ou prétendre résoudre, le déplacement prolongé, et ne devraient pas non plus promouvoir des solutions durables spécifiques, au contraire, elles devraient proposer des moyens pragmatiques et novateurs d'envisager les problèmes centrés sur les bénéficiaires et pilotés par les communautés<sup>4</sup>. Promouvoir l'autosuffisance devrait être un principe fondamental de la programmation, et les enseignements tirés ainsi que le plaidoyer devraient servir à vaincre la réticence des gouvernements d'accueil qui tendent à associer l'autosuffisance à l'intégration et à la naturalisation.

Il est également important de développer une communication efficace sur les programmes d'intervention en faveur des réfugiés à l'intention des communautés hôtes, des autorités locales et des gouvernements nationaux afin de les sensibiliser et de leur faire prendre conscience de l'importance qu'il y a à soutenir les réfugiés afghans de longue date par des interventions qui favorisent un niveau plus élevé d'engagement de leur part et une participation plus active, comme par exemple un soutien aux moyens de subsistance au niveau communautaire. Afin de dissiper la perception, de plus en plus

courante auprès des communautés hôtes et des gouvernements nationaux, selon laquelle que les populations de réfugiés afghans sont un fardeau, il faut mettre en place des modèles novateurs de programmation pour autonomiser les réfugiés afghans et leur permettre d'apporter une contribution productive à la communauté dans son ensemble ; des approches de ce type, pilotées par la communauté peuvent stimuler la croissance économique locale et si les informations qui s'y rapportent sont correctement formulées, il n'y a aucune raison pour qu'elles compromettent des objectifs à plus long terme de retour et de rapatriement

#### **Signaler aux bailleurs ce qui fonctionne:**

Promouvoir des formes alternatives de soutien aux réfugiés afghans dans le cadre de flux de financement humanitaire plus restrictifs pourraient inclure de se concentrer en priorité sur des activités susceptibles de générer des revenus et des moyens de subsistance ainsi que sur des programmes de distribution d'espèces ou de bons, tout en apportant davantage de soutien aux communautés hôtes. Les programmes éducatifs et de formation professionnelle qui mettent l'accent sur certaines dimensions internationales (comme la certification des compétences et des programmes) peuvent avoir un double effet de soutenir les réfugiés et de leur permettre d'améliorer leurs perspectives d'emploi sur le marché du travail pendant leur déplacement, tout en contribuant à remplir les objectifs des gouvernements hôtes en termes de retour et de rapatriement.

**Protéger l'accès aux droits:** Tout en se focalisant sur une amélioration de l'autosuffisance grâce à certaines approches programmatiques, il ne reste pas moins fondamental de s'occuper de la question des droits formels des réfugiés afghans et des rapatriés, et d'y répondre. Les réfugiés afghans ne réussiront à atteindre un degré plus élevé d'autonomie que s'ils peuvent exercer la totalité des droits inscrits dans la Convention de 1951, y compris l'accès au travail et à la liberté de mouvement. Il est possible de communiquer un raisonnement de ce type et de promouvoir une meilleure acceptation de ce principe auprès des gouvernements hôtes en utilisant des moyens positifs et sensibles au contexte capables de démontrer la valeur d'une amélioration des conditions de vie et d'une réduction des vulnérabilités.

**Effectuer un travail de défense plus efficace:** Il est également important pour les acteurs humanitaires de s'assurer qu'une importance plus grande soit accordée aux discussions relatives aux situations de déplacement prolongé dans le cadre des priorités

mai 2014

des acteurs du développement et des bailleurs internationaux. Favoriser une meilleure interaction entre les acteurs humanitaires et ceux du développement a pour potentiel d'encourager la mise en place de services destinés aux réfugiés et aux communautés hôtes en évitant la création de systèmes parallèles tout en permettant de promouvoir une volonté politique plus propice au « débloqué » des situations de refuge prolongé. Des lignes directrices sur les paramètres humanitaires en matière d'intervention dans les situations de refuge prolongé qui définiraient et articuleraient clairement dans quelles circonstances la collaboration entre les acteurs humanitaires et ceux du développement devrait débuter, se chevaucher et se terminer – constitueraient une contribution utile et importante dans le cadre des discussions en cours actuellement avec les bailleurs.

**Réfléchir régionalement:** La stratégie régionale, la SSAR, peut contribuer à soutenir des efforts visant à mieux appréhender les bénéficiaires qu'il pourrait y avoir à comprendre, identifier et utiliser les liens transfrontaliers entre l'Afghanistan, l'Iran et le Pakistan pour examiner comment des interventions et des programmes futurs sont susceptibles d'interagir et de favoriser des impacts positifs sur la vie des réfugiés et des rapatriés afghans. De nouveaux efforts pourraient être axés, plus particulièrement sur le développement d'un programme novateur d'interventions en réponse aux situations urbaines de déplacement prolongé à travers l'ensemble de la région.

### Conclusion

À ce jour, c'est une dépendance excessive face aux interventions humanitaires qui a caractérisé la situation des réfugiés afghans et qui a entravé les tentatives pour trouver des solutions durables et viables. Susciter davantage d'intérêt international à l'égard de la situation de refuge prolongé que vivent les afghans et des difficultés qui entourent leur retour est primordial et nécessite un degré renouvelé d'attention. De telles approches devraient être fondées sur des principes de programmation de la base vers le sommet et devraient tenter de se distancer de toute tentative visant à promouvoir ouvertement des solutions durables spécifiques. Au contraire, au niveau régional la programmation et le plaidoyer concernant les réfugiés afghans devraient s'articuler



Des rapatriés, des PDI et de jeunes résidentes locales suivent des cours dans une école construite par le Conseil norvégien pour les réfugiés à Maymana, dans la province de Faryab en Afghanistan.

autour d'un soutien et d'une réponse au déplacement prolongé plutôt que de tentatives de « résolution ».

Développer et promouvoir des approches nouvelles de programmation de ce type est essentiel pour réussir à passer d'une assistance dans laquelle les réfugiés sont des bénéficiaires passifs vers une assistance qui leur donne davantage de pouvoir et les rend plus actifs. Les discussions stratégiques menées par la communauté humanitaire à travers la région pour tirer des enseignements des initiatives visant à l'autosuffisance ne devraient pas seulement permettre de garantir un soutien financier à plus long terme mais aussi contribuer à rassurer les gouvernements hôtes en Iran et au Pakistan et les convaincre qu'une augmentation de l'autosuffisance n'équivaut pas à une intégration locale, mais qu'elle remplit au contraire un rôle primordial en améliorant les perspectives d'un retour volontaire durable une fois que les conditions le permettront.

Dan Tyler [dan.tyler@nrc.no](mailto:dan.tyler@nrc.no) est Conseiller régional pour la protection et le plaidoyer au Conseil norvégien pour les réfugiés. [www.nrc.no](http://www.nrc.no)

1. Susanne Schmeidl (2012) 'Protracted Displacement in Afghanistan: Will History be Repeated?' dans Calabrese J et Marret J-L (Eds) *Transatlantic Cooperation on Protracted Displacement: Urgent Need and Unique Opportunity*.
2. Ewen Macleod (2008) 'Afghan refugees in Iran and Pakistan' dans Loescher G, Milner J, Newman E et Troeller G (Eds) *Protracted Refugee Situations: Political, human rights and security implications*. United Nations University Press.
3. [www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf](http://www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf)  
Voir également l'article de Natta PFM pp12-14.
4. Long K (2011) 'Permanent crises? Unlocking the protracted displacement of refugees and internally displaced persons', Refugee Studies Centre Policy Briefing Series, RSC/NRC/IDMC/NUPI <http://tinyurl.com/RSC-2011-Long-PRS>

## La politique nationale du Pakistan sur les réfugiés

Muhammad Abbas Khan

**Préalablement à 2014 et en prévision de l'impact de la « transition » en Afghanistan, la nouvelle Politique nationale du Pakistan sur les réfugiés tente de répondre à la fois aux incertitudes et aux réalités auxquelles sont confrontés les réfugiés afghans qui vivent au Pakistan.**

L'impact que le retrait d'Afghanistan de l'OTAN aura sur 1,6 millions d'Afghans enregistrés et environ 1 million d'Afghans non enregistrés qui résident encore au Pakistan reste incertain. Le retour volontaire dans la dignité et en toute sécurité de tous les Afghans a toujours été la solution préférée du gouvernement pakistanais, mais le manque de clarté sur la manière dont les événements vont se dérouler en 2014 et par la suite, laisse les réfugiés dans l'incertitude quant à leur rapatriement. Des dizaines d'années de guerre et d'instabilité politique ont miné la capacité d'absorption de l'Afghanistan particulièrement en ce qui concerne les possibilités de moyens d'existence, et l'accès aux services essentiels comme l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement reste un véritable défi.

En juillet 2013, le gouvernement du Pakistan a adopté une nouvelle Politique nationale sur les réfugiés afghans<sup>1</sup> qui a été préparée en synergie avec la Stratégie pluriannuelle visant à trouver des solutions à l'intention des réfugiés afghans (Solutions Strategy for Afghan Refugees ou SSAR) consacrée principalement au rapatriement volontaire dans la sécurité et la dignité, à une réintégration durable en Afghanistan et à l'assistance destinées aux communautés qui accueillent des réfugiés.

### Rapatriement et réintégration

Un Accord tripartite entre le Pakistan, l'Afghanistan et le HCR oriente et régleme le rapatriement progressif et volontaire des réfugiés afghans enregistrés qui se trouvent au Pakistan. Plus de 3 840 000 réfugiés afghans ont été volontairement rapatriés depuis mars 2002 dans le cadre de cet accord, et chaque réfugié a droit maintenant à 200 \$ US du HCR. Cet Accord tripartite vient d'être prolongé jusqu'au 31 décembre 2015.

La nature volontaire du rapatriement reste au centre de la nouvelle Politique nationale

du Pakistan sur les réfugiés, démontrant ainsi que les décideurs ont un certain sens du réalisme et qu'ils ont conscience que la situation précaire en matière de maintien de l'ordre et l'absence de moyens d'existence restent deux obstacles cruciaux au rapatriement et à une réintégration durable en Afghanistan. Pour que les Afghans puissent rentrer et se réintégrer de manière durable, il est impératif de favoriser des circonstances propices en Afghanistan. Dans cette optique, l'Afghanistan et la communauté internationale devraient accorder une priorité absolue à la proposition de développement de 48 sites de réintégration à l'intention des rapatriés alors que jusqu'à présent peu de progrès ont été accomplis dans cette direction. La nouvelle politique nationale du Pakistan insiste sur l'importance d'une communication efficace des informations concernant l'état de développement de ces sites afin d'être en mesure de les transmettre aux réfugiés susceptibles d'être rapatriés.



NRC/Shahzad Ahmad

Un enfant réfugié afghan suit un cours d'écriture dans un Centre d'apprentissage accéléré à Quetta au Pakistan.

mai 2014

### Communautés d'accueil

Plus de 70% des réfugiés afghans enregistrés vivent maintenant en dehors des camps, principalement parce que l'assistance alimentaire a été stoppée dans les camps. Par le passé, on accordait peu d'attention aux communautés qui accueilleraient les réfugiés alors qu'elles jouent un rôle déterminant en permettant aux réfugiés d'utiliser leurs infrastructures et leurs ressources limitées. Ces communautés dont les ressources sont limitées finissent toutefois par trouver difficile de continuer à offrir un tel soutien, et avec le temps des frictions entre les deux groupes sont inévitables. En vue d'atténuer ce problème, l'assistance destinée aux zones d'accueil est devenue une composante intégrante de la nouvelle Politique nationale du Pakistan sur les Réfugiés; sur un total de 610 millions de \$ US que la communauté internationale s'est engagée à consacrer au Pakistan dans le cadre de la SSAR, la nouvelle initiative de développement en faveur des Zones d'accueil touchées par les réfugiés (Refugees Affected Hosting Areas - RAHA) a reçu 490 millions de \$.

Il s'agit d'une initiative de développement extrêmement intéressante qui bénéficiera tout autant aux communautés d'accueil qu'aux réfugiés. Plus de 1000 projets, de petite et moyenne taille, dans des secteurs comme l'éducation, la santé, les moyens d'existence, l'environnement, l'eau et l'assainissement ont déjà été mis en place et un certain nombre de projets plus importants sont en cours de mise en œuvre.

### Éducation et formation

Il est important de reconnaître qu'il ne sera pas possible de mettre en place des solutions durables sans prévoir un bon accès à l'éducation pour les réfugiés car le manque d'éducation se convertira en obstacle au développement durable et à la reconstruction dans le pays d'origine comme dans les pays d'accueil. L'éducation est importante non seulement pour les réfugiés qui souhaitent rentrer chez eux et participer à la reconstruction de leur

pays mais aussi pour ceux qui veulent rester dans leur pays d'accueil et pouvoir y contribuer de manière positive. Sans l'éducation qui peut les aider à devenir des membres plus productifs de la société, les réfugiés continueront d'être perçus comme un fardeau. Plus important encore, on dispose de suffisamment d'éléments empiriques permettant de suggérer que les réfugiés qui ont des compétences leur permettant de gagner leur vie sont plus susceptibles de rentrer chez eux que ceux qui en sont dépourvus.

Plus de 51% du nombre total de réfugiés afghans se trouvant au Pakistan a moins de 18 ans (et la majorité d'entre eux sont nés au Pakistan). Sans éducation ou formation professionnelle, ces jeunes réfugiés éprouveront beaucoup de difficultés à subvenir correctement à leurs besoins au sein de leur communauté d'accueil. Pour répondre à cette préoccupation, de nouveaux centres de formation technique sont en cours d'établissement dans les districts qui accueillent des réfugiés et ils serviront les communautés d'accueil tout comme les réfugiés. À travers l'initiative de développement des RAHA, le gouvernement pakistanais est en train de développer une infrastructure d'écoles primaires d'État, dotées de classes supplémentaires, de meilleurs outils pédagogiques et d'enseignants formés qui accueilleront ensemble enfants locaux et enfants réfugiés.

### Conclusion

La nouvelle Politique nationale du Pakistan sur les réfugiés est un document complet qui a été élaboré en tenant compte des réalités du terrain. Il ne s'agit pas d'une liste de souhaits mais bien de la synthèse d'une série d'interventions pratiques et logiques conçues pour apporter des réponses durables. Même si le contexte sécuritaire et économique actuel du pays le mette dans une situation qui ne lui permet plus d'accueillir des millions de réfugiés sans recevoir d'aide, le Pakistan continue de soutenir ses frères et sœurs afghans. Plus que jamais, les réfugiés afghans ont besoin de l'attention internationale, et la résolution de cette crise humanitaire prolongée devrait être une priorité absolue dans le cadre de tout règlement politique concernant l'Afghanistan.

Muhammad Abbas Khan [comisb@hotmail.com](mailto:comisb@hotmail.com) est Commissaire en charge des réfugiés afghans au sein du Commissariat général pour les réfugiés afghans à Islamabad. [www.safron.gov.pk](http://www.safron.gov.pk)

1. Sous l'impulsion du Ministre fédéral pour les états et les régions frontalières (States and Frontier Regions – SAFRON), Lt Gen® Abdul Qadir Baloch.





## Violence et vulnérabilités: la situation des Afghans au Pakistan

Sanaa Alimia

**Parce qu'il est tout à fait improbable que la majorité des Afghans qui vivent aujourd'hui au Pakistan retournent en Afghanistan, il faut faire plus pour remédier à leurs vulnérabilités et les protéger du harcèlement et de la violence.**

On estime qu'il y a 1,6 millions de réfugiés afghans enregistrés et environ un à deux millions d'afghans sans papiers au Pakistan. À partir de 2001, le gouvernement du Pakistan a cessé de reconnaître comme réfugiés les Afghans qui entraient au Pakistan, et ces Afghans sans papiers n'ont aucune protection légale. La majorité des Afghans qui se trouvent au Pakistan vivent dans les provinces du Khyber Pakhtunkhwa et du Baloutchistan, même s'ils sont un nombre non négligeable également à s'être installés à Karachi et Islamabad, et dans d'autres zones urbaines du Pendjab. De nombreux Afghans vivent dans des villages de tentes prévus pour les réfugiés (refugee tented villages - RTV), principalement dans le Khyber Pakhtunkhwa et le Baloutchistan même si une majorité d'entre eux vit dans des logements loués ou achetés de manière informelle, dans des zones réglementées ou non (c'est-à-dire dans des squats).

La majorité des réfugiés afghans qui se trouvent au Pakistan ont commencé à arriver dans les années 1980 et au début des années 1990, et ils ont maintenant une existence solidement établie au Pakistan. Ils sont nombreux à avoir contribué à la croissance économique dans les zones rurales et urbaines et ils ont établi des relations sociales étroites avec les Pakistanais à travers des amitiés, des mariages, des partenariats d'entreprise, ou simplement parce qu'ils partagent les mêmes quartiers. Malgré cela, l'hostilité à l'égard des Afghans a augmenté de manière conséquente au cours des dernières années, déclenchée par des facteurs comme « la lassitude de l'hôte » et les tensions nationalistes.

Des stéréotypes négatifs sont de plus en plus fréquemment utilisés à l'égard des Afghans dans le discours public et les médias. Alors qu'auparavant ils étaient idéalisés sous les traits du mujahideen (combattant religieux) héroïque, les Afghans sont maintenant de plus en plus fréquemment assimilés aux Talibans destructeurs et ce renforcement de l'hostilité entraîne à leur égard toute une série d'impacts négatifs. Pour les Afghans au Pakistan, la sécurité du logement, que ce soit dans les villages de tentes pour réfugiés, dans les zones d'installation

informelles ou dans des logements loués, devient précaire et il est courant qu'ils soient soumis à des hausses aussi soudaines que conséquentes de loyer. La fourniture de services essentiels reste aléatoire, et certaines ONG refusent d'investir dans les zones afghanes parce qu'elles craignent leur fermeture. Les arrestations de routine, les brutalités, les détentions arbitraires et même les déportations sont devenues monnaie courante pour les Afghans. L'augmentation des menaces de sécurité signifie que les contrôles de sécurité deviennent un aspect habituel dans la vie quotidienne et qu'ils rendent essentielle la possession d'une carte d'identité, un document que de nombreux Afghans n'ont pas. Par ailleurs, cibler systématiquement les Afghans est également considéré par de nombreux Pakistanais comme une stratégie pour les « encourager » à rentrer en Afghanistan.

*« Le Pakistan n'est plus un endroit sûr pour nous. Ils [l'État] veulent simplement que nous partions. C'est pour cela qu'ils ne cessent de nous harceler ». (Réfugié afghan pashtoun qui vit au Pakistan depuis 1982).*

### Recommandations pour 2014 et au-delà

De nombreux Afghans au Pakistan vivent une existence transnationale, se déplaçant entre l'Afghanistan et le Pakistan ; ils n'ont pas réellement l'intention ou la possibilité de retourner en Afghanistan que ce soit à cause de la poursuite du conflit en Afghanistan ou parce que leur statut social s'est amélioré au Pakistan. Le gouvernement pakistanais et les ONG internationales et locales devraient tenir compte de cette réalité dans leurs programmes et agir en conséquence.

Il est nécessaire de consacrer davantage d'efforts au soutien des Afghans vulnérables qui n'ont qu'un accès limité aux soins médicaux, à l'eau et à l'assainissement, et les ONG locales devraient être encouragées à y contribuer. Les résidents des villages de tentes destinés aux réfugiés ont souvent très envie d'être autosuffisants et ils organisent des comités pour s'occuper de problèmes pressants comme

mai 2014

l'accès à l'eau potable. Une meilleure coordination et davantage de communication entre les ONG locales et les communautés afghanes pourraient soutenir ces comités et les aider à améliorer leur environnement.

Il faudrait accorder davantage de prééminence à un discours positif illustrant en quoi les Afghans contribuent à la société pakistanaise. Par exemple, à Karachi, le projet Archives citoyennes (Citizens Archive) rassemble les récits oraux des migrants qui vivent au Pakistan; pour l'instant toutefois il est uniquement centré sur les migrations qui ont eu lieu pendant la partition et l'indépendance du Pakistan mais il serait possible de l'inciter à accorder également un espace aux récits oraux des Afghans<sup>1</sup>.

Le gouvernement du Pakistan et le HCR devraient promouvoir la mise en place d'une formation continue destinée aux fonctionnaires gouvernementaux (y compris ceux des tribunaux locaux), aux acteurs de la société civile ainsi qu'à la police et aux forces de sécurité pakistanaises, pour les informer des droits qui devant la loi sont ceux des Afghans au Pakistan; et les partenaires de mise en œuvre du HCR devraient continuer de promouvoir la mise à disposition d'un service d'aide juridique à l'intention des Afghans dans les zones où la population afghane est importante.

À plus long terme, il faudrait encourager le gouvernement du Pakistan à reconnaître ce qui est

déjà une réalité au Pakistan: à savoir que des millions de « non-ressortissants » font partie intégrante et à long terme du Pakistan. Dans la mesure où il est tout à fait improbable que la majorité des Afghans qui se trouvent encore au Pakistan aujourd'hui rentrent en Afghanistan, le gouvernement devrait envisager la mise en place d'un programme d'amnistie qui permettrait aux Afghans de devenir des citoyens de plein droit, permettant ainsi à l'État de mieux gouverner cette population de taille importante qui de facto fait partie de l'État et de lui assurer la protection et les droits qui lui reviennent. Si cela n'est pas possible, il faudrait alors au moins accorder aux Afghans le droit de travailler et les munir de titres de résidence qui ne soient pas aussi aléatoires et imprévisibles que les cartes d'enregistrement actuellement en vigueur qui nécessitent d'être fréquemment renouvelées, ce qui n'est pas toujours garanti et bien souvent est soumis à des retards. Les Afghans font partie intégrante et à long terme du Pakistan; c'est une réalité qui doit maintenant être transcrite dans la loi.

Sanaa Alimia [sa113@soas.ac.uk](mailto:sa113@soas.ac.uk) est Enseignante supérieure à la School of Oriental and African Studies (SOAS) de Londres. [www.soas.ac.uk](http://www.soas.ac.uk)

Cet article s'appuie sur des travaux effectués sur le terrain à Karachi et à Peshawar depuis 2010.

1. [www.citizensarchive.org/oral-history-project/](http://www.citizensarchive.org/oral-history-project/)

## De retour d'Iran

Armando Geller et Maciej M Latek

**Comprendre les facteurs qui impactent sur la manière dont les réfugiés prennent leur décision de retour et par la suite sur leur capacité à se réintégrer est déterminant pour planifier des programmes pré et post retour à l'intention des réfugiés afghans qui se trouvent en Iran.**

Alors que les facteurs clés qui font obstacle au retour sont bien compris (sécurité, possibilités économiques, accès au logement et aux services essentiels), il nous reste encore des lacunes dans la compréhension de nombreux aspects sociaux et personnels qui influent sur le retour et sur les différentes étapes de la réintégration qui font partie du cycle de déplacement que vivent les réfugiés afghans. Une meilleure compréhension dans ce domaine pourrait servir à éclairer des options de programmes transfrontaliers destinés à mieux préparer les réfugiés afghans – qui ont probablement passé de nombreuses années en exil – afin de les aider à faire de leur retour et de leur réintégration une réussite en mettant à leur disposition les compétences et le savoir qui leur sont nécessaires.

Des recherches effectuées fin 2013 par le Conseil norvégien pour les réfugiés indiquent clairement que les difficultés rencontrées par les réfugiés récemment de retour d'Iran sont aggravées par deux types de circonstances antérieures à leur retour: 1) la faiblesse des liens sociaux et économiques qu'ils ont conservés avec leur watan (pays d'origine), et 2) l'incapacité dans laquelle ils se trouvent de prendre des décisions concernant le retour sur la base d'informations raisonnablement fiables<sup>1</sup>.

### L'émergence d'un type d'incitations négatives

On imagine souvent que ce sont les relations familiales ou amicales et les réseaux commerciaux qui constituent les liens principaux entre les populations

afghanes d'Iran et d'Afghanistan<sup>2</sup>. Les entretiens que nous avons eus dans les zones de Balkh et de Sar-e Pol, où les retours sont nombreux, suggèrent toutefois que la fonction et le pouvoir de ces réseaux se sont considérablement affaiblis depuis la dernière vague importante de retours en Afghanistan au milieu des années 2000. Il semblerait qu'il y a de moins en moins de familles afghanes qui continuent d'avoir des biens en Afghanistan, ou qui sont en mesure d'envoyer des transferts en Afghanistan à cause de la dévaluation considérable du rial iranien par rapport au dollar américain qui vient s'ajouter à l'hyperinflation et à la récession que connaît l'Iran.

La vie des réfugiés en Iran est complexe, la bureaucratie y est plus stricte que jamais et les réglementations ne cessent d'être modifiées. Par exemple, la création en Iran depuis 2008 de zones d'accès interdit (ZAI), c'est-à-dire des endroits qui deviennent soudain interdits aux réfugiés pour des raisons de sécurité nationale, d'intérêt public ou sanitaire – rend encore plus difficile pour les réfugiés de conserver un emploi, de maintenir des liens sociaux, de scolariser leurs enfants ou de se loger. Aggravées par un pouvoir d'achat en baisse par rapport aux prix de la nourriture et des autres nécessités, les pressions de cet ordre contraignent la plupart des familles à renoncer à un retour choisi et planifié pour prendre une décision soudaine motivée par la frustration et une sorte de lassitude psychosociale.

Une fois en Afghanistan, les réfugiés de retour se rendent compte qu'après une absence qui peut aller de sept à trente ans, ils se retrouvent en grande partie exclus des relations familiales, d'affaires et de clientélisme qui se sont instaurées dans le pays au cours des dix dernières années. Les réfugiés de retour expliquent, par exemple, qu'ils ne réussissent pas à obtenir un emploi à travers leurs parents ou leurs amis parce qu'ils n'appartiennent plus à un réseau de favoritisme donnant accès à des ressources. Ces circonstances non seulement rendent la nouvelle existence des réfugiés de retour intenable au niveau économique, mais elles tendent également à déclencher de nombreux signes de crise identitaire ; ils étaient des étrangers qui luttait pour établir des racines au sein de la société iranienne et ils sont maintenant des étrangers dans leur propre pays et ils luttent pour renouer des relations sociales fragiles qui ne leur offrent ni dividendes matériels ni protection.

### Décisions éclairées ou risque calculé ?

Malgré les difficultés qu'ils rencontrent en Iran où les discriminations et le harcèlement font partie des péripéties courantes de la vie quotidienne, les réfugiés afghans semblent considérer leur existence dans ce

pays comme « supportable ». Il y règne la sécurité, il est relativement facile d'y trouver un emploi, et il existe des possibilités d'accéder aux soins médicaux et à l'éducation. Comparée à cela, la vie en Afghanistan semble se caractériser par une impossibilité de s'en sortir. La vie en Afghanistan est dangereuse, les conditions économiques sont difficiles et les besoins essentiels des familles ne sont pas couverts. Les réfugiés doivent rétablir et renforcer leurs relations familiales et sociales ; ils doivent réussir à se réintégrer dans un réseau de patronage pour trouver un emploi ; ils doivent réapprendre la manière afghane de faire les choses dans un contexte où les infrastructures sont en ruine et le gouvernement fragile.

Paradoxalement, alors que la vie matérielle est « supportable » en Iran, au niveau psychologique les conditions semblent éprouvantes au point de paralyser les réfugiés et de les empêcher de prendre des décisions importantes. Les réfugiés doivent apprendre à se frayer un chemin dans une société où la bureaucratie, les infrastructures et les services sociaux fonctionnent mais dont l'unique objectif est de les renvoyer vers leur pays d'origine. Et bien que la vie matérielle reste excessivement difficile en Afghanistan, une fois de retour les réfugiés semblent privilégier les liens familiaux et sociaux, ils réussissent même à trouver une certaine consolation dans le fait que le gouvernement afghan à travers son incompétence et sa corruption n'établit aucune discrimination.

Dans un tel contexte, la plupart des réfugiés semblent incapables de prendre une décision de retour délibérée et planifiée. À partir des données des entretiens que nous avons effectués, il est possible d'affirmer que le retour est souvent une combinaison mal comprise qui associe un élément de coercition avec un événement déclencheur et une dose égale d'espoir et d'épuisement. De notre analyse émergent les éléments suivants :

- Même si les réfugiés qui sont en Iran, en possession ou non d'une carte Amayesh (leur accordant un droit de résidence) vivent dans des mondes différents (à savoir dans la légalité ou l'illégalité avec toutes les différences en termes de vulnérabilité et de possibilités que cela comporte), le retour semble également difficile pour tous. Leur préparation au retour reste minimale, et finalement c'est la difficulté liée à l'insécurité et aux moyens de subsistance qui prévaut dans les récits qu'ils font de leur retour.
- Même si le retour leur apparaît comme un soulagement comparé à une existence épuisante et dégradante en tant que réfugiés dans un pays où ils sont à la merci d'un gouvernement déterminé à les renvoyer chez eux, une fois rentrés les réfugiés

mai 2014

regrettent la sécurité et le travail dont ils jouissaient en Iran.

- L'état psychique des réfugiés afghans en Iran et le processus de prise de décision concernant le retour en Afghanistan sont inextricablement liés. Le premier porte tous les signes d'une crise identitaire alors que le second s'apparente à une paralysie décisionnelle causée par une tâche qui semble insurmontable.

Même si elles ne sont qu'indicatives, les constatations préliminaires de cette étude suggèrent qu'il faudrait réexaminer le fonctionnement des relations transfrontalières. Les transferts d'argent, le trafic transfrontalier, les liens familiaux et d'amitié et les réseaux d'affaires ainsi que la perception que les réfugiés ont de leur existence future dans le watan, sont tous des facteurs qui méritent d'être étudiés de manière plus approfondie. Mieux comprendre pourquoi la plupart des réfugiés semblent ne pas avoir conservé suffisamment de liens sociaux et

économiques utiles dans leur pays d'origine et mettre en place des approches de programmes transfrontaliers pour renforcer ces liens sont des mesures qui pourraient permettre aux réfugiés afghans de prendre leurs décisions de retour en s'appuyant sur des informations raisonnablement fiables et les aider à améliorer leurs chances de réintégration durable.

Armando Geller [armando@scensei.ch](mailto:armando@scensei.ch) et Maciej M Latek [maciej@scensei.ch](mailto:maciej@scensei.ch) sont les co-fondateurs de Scensei. [www.scensei.ch](http://www.scensei.ch)

1. Cette étude a nécessité de rassembler des données auprès de réfugiés récemment de retour dans les provinces de Balkh et Sar-e Pol en Afghanistan et d'établir le profil démographique, économique et de vulnérabilité de la population afghane vivant dans la province de Kerman en Iran, une province qui accueille de nombreux réfugiés. À cet effet des techniques impliquant la fusion de données et la simulation sociale ont été associées de manière novatrice.

2. Voir par exemple, Monsutti A (2008) 'Afghan Migratory Strategies and the Three Solutions to the Refugee Problem', *Refugee Survey Quarterly*, Vol 27, No 1. <http://rsq.oxfordjournals.org/content/27/1/58.full.pdf+html>

## Protéger les personnes handicapées en Afghanistan

Andreas Dimopoulos

En 2013, un demandeur d'asile afghan sévèrement handicapé a été rapatrié en Afghanistan depuis le Royaume-Uni. Selon lui, le manque de services sociaux adaptés aux personnes handicapées en Afghanistan était tel qu'il pouvait être assimilé à un traitement inhumain ou dégradant, conformément à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Toutefois, comme l'Afghanistan s'est doté d'un Plan d'action national pour les personnes handicapées<sup>1</sup> et qu'une partie de la famille du demandeur vivait en Afghanistan, le tribunal de la CEDH a rejeté sa demande basée sur un risque éventuel de traitement inhumain ou dégradant.<sup>2</sup>

Dans une autre affaire récente (Szilvia Nyusti, Péter Takács et Tamás Fazekas contre la Hongrie<sup>3</sup>), les demandeurs souffraient d'une sévère déficience visuelle. Ils étaient incapables d'utiliser les distributeurs automatiques de leur banque en Afghanistan sans assistance. Ainsi, selon le Comité des droits des personnes handicapées, ce manque d'accessibilité aux distributeurs était un signe de l'incapacité de l'État à remplir les obligations prévues par l'article 9 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Le Comité a donc recommandé à l'Afghanistan de mettre en place un cadre législatif et de définir des étapes-clés concrètes, applicables et assorties de délais précis pour suivre et vérifier que les institutions financières privées modifient et ajustent progressivement leurs services bancaires afin de les rendre plus accessibles.

En 2005, une enquête menée en Afghanistan par Handicap International a révélé qu'un ménage afghan sur cinq incluait une personne handicapée. En raison des nombreuses années de conflit, caractérisées notamment par l'usage indiscriminé de mines antipersonnel<sup>4</sup>, mais aussi du manque d'infrastructure, on dénombre aujourd'hui une vaste population de personnes handicapées qui peine à accéder aux soins de santé, aux services de réhabilitation, à l'éducation et à l'emploi. Dans ce contexte, les personnes chargées de traiter les demandes d'asile doivent tenir compte des préoccupations propres aux demandeurs d'asile afghans handicapés et de leurs perspectives s'ils sont rapatriés. Comme l'a observé le Comité, même si l'accessibilité peut uniquement être mise en œuvre de manière graduelle, les États parties devraient tout de même définir des calendriers de mise en œuvre précis et affecter les ressources nécessaires pour éradiquer les obstacles actuels. Et tant que ce ne sera pas le cas en Afghanistan, des demandes d'asile au motif d'un traitement inhumain ou dégradant continueront d'être présentées.

Andreas Dimopoulos [Andreas.Dimopoulos@brunel.ac.uk](mailto:Andreas.Dimopoulos@brunel.ac.uk) est maître de conférences en Droit à la Brunel University, au Royaume-Uni. [www.brunel.ac.uk/law](http://www.brunel.ac.uk/law)

1. <http://tinyurl.com/Afgh-DisabilityActionPlan>
2. *SHH contre le Royaume-Uni* <http://tinyurl.com/SHHvUK>
3. <http://tinyurl.com/Nyusti-Takacs-FazekasvHungary>
4. L'Afghanistan est le pays du monde où l'on dénombre le plus de mines antipersonnel.

## Le caractère mouvant de la migration de retour en Afghanistan

Katie Kuschminder, Melissa Siegel et Nassim Majidi

**Les bailleurs et les praticiens doivent s'adapter à un paysage de migration et de migration de retour en pleine évolution lorsqu'ils cherchent à cibler les Afghans qui ont le plus besoin d'assistance.**

Au cours des dix dernières années, la migration de retour en Afghanistan a évolué : il s'agissait au départ du rapatriement de réfugiés alors qu'à présent les personnes qui rentrent sont issues principalement de flux migratoires mixtes ou de recherche d'emploi. Il n'est plus possible de supposer automatiquement que les réfugiés rapatriés sont les personnes les plus vulnérables en Afghanistan, et les politiques doivent tenir compte de la diversité des flux de cette migration de retour.

Plus de six millions de réfugiés afghans sont rentrés au pays depuis 2002, principalement en provenance des pays voisins, Iran et Pakistan. Même si récemment le taux de retour en Afghanistan a diminué drastiquement, le retour des migrants qu'il soit volontaire ou forcé continue de se poursuivre. Le retour d'Europe en Afghanistan s'est avéré un sujet extrêmement politisé au cours des dix dernières années dans la mesure où les Afghans continuent de représenter le groupe le plus important de demandeurs d'asile sur le continent. Chaque année, plusieurs centaines de demandeurs d'asile rejetés optent pour le retour volontaire assisté accompagné d'un soutien à la réintégration ou sont expulsés de force d'Europe et renvoyés en Afghanistan. Par ailleurs, en Iran le climat politique par rapport aux réfugiés afghans a changé et depuis 2007, chaque année de nombreux Afghans ont été renvoyés. En conséquence, au cours des dix dernières années la nature de la migration et des flux de retour vers l'Afghanistan a énormément évolué et les stratégies doivent tenir compte du fait que ce ne sont plus nécessairement les réfugiés qui sont les plus vulnérables parmi les migrants de retour.

### Résultats d'une enquête auprès de familles

En 2011, nous avons entrepris une enquête auprès de 2 005 familles dans cinq provinces d'Afghanistan afin d'étudier la migration et les dynamiques de retour. Se trouvaient incluses dans cet échantillon, 1 100 familles issues de la migration de retour (définies comme des familles comprenant soit un migrant de retour ou des réfugiés de retour) et 185 familles comprenant au moment de l'enquête un migrant (sont définis comme migrants ceux des

membres de la famille qui se trouvent à l'étranger depuis trois mois ou plus au moment de l'entretien)<sup>1</sup>.

Les résultats montrent que le nombre de personnes qui rentrent du fait de changements en termes de politique et de sécurité en Afghanistan a beaucoup diminué entre 2001 et 2011. À partir de 2007, on constate un nombre croissant de personnes qui rentrent parce qu'elles ont été renvoyées de force, ce qui traduit l'augmentation du nombre d'Afghans expulsés par l'Iran depuis 2007 et dans les années qui ont suivi. Ce changement dans les raisons motivant le retour reflète également un changement dans les raisons qui avaient causé la migration initiale. L'année 2010 semble constituer un tournant déterminant, un moment où la raison principale de la migration initiale de ces migrants de retour est devenue l'emploi plutôt que l'insécurité. Ceci confirme donc que les raisons de la migration et du retour en Afghanistan ont changé depuis 2009 et que les flux récents sont orientés vers la migration mixte et de recherche d'emploi plutôt que vers la migration en quête d'asile.

Une analyse plus approfondie montre que les raisons qui motivent la migration initiale ont un impact sur



Des réfugiés afghans de retour en Afghanistan en 2004.



mai 2014

le bien-être de la famille une fois le retour effectué. Contrairement aux suppositions, la situation des familles de réfugiés de retour est plus souvent meilleure que celle des familles de travailleurs migrants de retour<sup>2</sup>. Bien plus, lorsqu'on compare les familles dans lesquelles il y a des migrants de retour avec des familles sans migrants et à des familles dans lesquelles il y a des migrants à l'heure actuelle, on s'aperçoit que les familles qui comptent des migrants de retour ont plus de probabilité d'être à leur aise que les deux autres catégories de familles.

Les raisons qui expliquent ce phénomène sont variées. Premièrement, les migrants qui rentrent risquent d'être bien informés des conditions qu'ils vont trouver à leur retour et ils décident donc de rentrer lorsque les conditions sont favorables. Cela s'applique plus particulièrement aux vagues antérieures de retour de réfugiés. Deuxièmement, il semble plausible que l'assistance – en particulier en termes de logements – que de nombreux d'entre eux ont reçue à leur retour ait eu un impact conséquent sur leur bien-être<sup>3</sup>. Finalement, il est probable également que ceux qui ont eu la possibilité d'émigrer étaient au départ déjà plus aisés ou qu'ils ont acquis hors d'Afghanistan des compétences et une expérience qui leur ont permis d'entreprendre un processus de réintégration plus effectif une fois rentrés. Compte-tenu de ces différences, le fait de continuer à apporter un soutien préférentiel aux ex-réfugiés risque d'alimenter un ressentiment de la part de la population locale/non réfugiée à leur égard. Par ailleurs ces différences en continuant de renforcer le statut économique

des ex-réfugiés déjà supérieur à la moyenne locale risque d'avoir un impact général négatif sur leur réintégration et sur la cohésion de la communauté.

Ces résultats ont des implications importantes sur les politiques de retour et de réintégration en Afghanistan. Les migrants de retour représentent pratiquement un tiers de la population en Afghanistan, ce qui constitue une proportion trop importante pour pouvoir la cibler dans son ensemble comme vulnérable, particulièrement dans une période de transition et de baisse des financements. L'Afghanistan – ainsi que les organisations internationales et les bailleurs qui travaillent en Afghanistan – devraient définir la vulnérabilité en fonction du contexte local. Bien évidemment, il existe en Afghanistan des individus et des familles d'ex-réfugiés qui sont vulnérables, mais le fait d'avoir été réfugié ne signifie pas automatiquement que l'on se trouve dans une situation plus difficile, ou que l'on est plus vulnérable, que le reste de la population. D'un point de vue à la fois de politique et de mise en œuvre, la priorité des bailleurs comme des praticiens est de reconnaître la diversité des besoins de tous les migrants de retour lorsqu'il s'agit de cibler les plus vulnérables.

**Katie Kuschminder** est Chargée de recherche, et **Melissa Siegel** est Professeure associée, toutes deux à l'Université de Maastricht.

*Katie.kuschminder@maastrichtuniversity.nl*  
*Melissa.siegel@maastrichtuniversity.nl*  
[www.maastrichtuniversity.nl](http://www.maastrichtuniversity.nl)

**Nassim Majidi** *Nassim.majidi@samuelhall.org* est Directrice de Samuel Hall Consulting <http://samuelhall.org> et Doctorante à Sciences Po Paris.

1. Données rassemblées par l'intermédiaire du Projet d'enquête sur la migration et le développement de l'IS Academy. L'enquête a porté sur des familles vivant dans cinq provinces: Kabul, Balkh, Hérat, Kandahar et Nangarhar. Dans chaque province il a été procédé à la sélection d'un site urbain, péri-urbain et rural, et les unités primaires d'échantillonnage ont été choisies de manière aléatoire sur la base de liste obtenues auprès de l'Organisation centrale de la statistique (<http://cso.gov.af/en>). La collecte des données a été financée par le ministère des Affaires étrangères néerlandais et par l'OIM. Les résultats complets de l'enquête sont disponibles sur: <http://tinyurl.com/UNU-MERIT-migration-and-dev>

2. En adoptant une approche multidimensionnelle dans laquelle le bien-être est considéré comme dépendant non seulement du revenu mais aussi d'autres dimensions comme les compétences, la santé, l'éducation, la sécurité et l'inclusion sociale.

3. Université de Maastricht et Samuel Hall (novembre 2013) *Evaluation of the UNHCR Shelter Assistance Programme*. <http://samuelhall.org/REPORTS/UNHCR%20Shelter%20Assistance%20Programme%20Evaluation.pdf>



## Une perspective de la diaspora afghane

Tabasum Akseer

**Même si j'ai passé la plupart de ma vie au Canada, l'Afghanistan reste la patrie de ma famille et, avec le concours d'autres Canadiens, nous sommes engagés à soutenir sa restauration.**

Pendant la guerre soviétique en Afghanistan de 1979 à 1989, plus de 5 millions d'Afghans ont fui à l'étranger, y compris ma famille proche. Mais parents se sont installés au Canada en 1989 mais, comme beaucoup d'autres, notre famille retourne en Afghanistan aussi souvent que possible pour entretenir nos liens avec notre communauté et le reste de notre famille.

Nous sommes reconnaissants d'avoir obtenu la citoyenneté canadienne et de pouvoir profiter des opportunités et des libertés qui nous sont accordées, et pourtant nous souhaitons que la paix revienne dans notre patrie pour que nous puissions finalement y retourner et continuer de vivre nos rêves sans interruption. Alors que la volatilité de la situation actuelle rend le rapatriement impossible en pratique, de nombreux membres de la diaspora participent toutefois à des mesures de moindre envergure, mesures qui témoignent d'un engagement collectif en faveur de la préservation, de la restauration, de la sécurité et de la prospérité de l'Afghanistan. Pour nous, avec nos souvenirs et nos allégeances, l'Afghanistan n'est pas une société désolée et ravagée par la guerre mais plutôt une société qui a été négligée et qui a besoin d'être réparée.

Par exemple, notre famille voyage toutes les années en Afghanistan, souvent pendant plusieurs mois. Pour mon père, Mir Ahmad Akseer Shinwari, un docteur spécialisé dans les maladies transmissibles qui travaillait dans les camps de réfugiés du Pakistan, la priorité est de préserver la santé et le bien-être des habitants de notre village ancestral et alentour, en offrant des consultations médicales gratuites dans une petite clinique qu'il a construite il y a de nombreuses années. Ma mère, Ambara, joue également un rôle important en aidant les femmes rurales à accéder aux soins médicaux; elle accompagne mon père dans ses visites à domicile ou s'assoit auprès des patientes de la clinique, incarnant une présence féminine rassurante pour les femmes aux idées plus conservatrices qui se sentent mal à l'aise à proximité d'un homme qui ne fait pas partie de leur famille. Les soins de santé fournis dans cette clinique sont très basiques mais ils paraissent considérables aux yeux des locaux et, pour certains d'entre eux, c'est même la première fois qu'ils sont auscultés par

un docteur. La passion des deux expatriés qui dirigent cette clinique est un rappel constant des désirs et des espoirs que de nombreux Afghans établis à l'étranger nourrissent pour leur patrie.

Un grand nombre d'Afghans que j'ai rencontrés en Occident expriment leur désir de retourner dans leur patrie ancestrale – mais seulement une fois qu'ils pourront « donner quelque chose en retour » ou « contribuer ». Il est difficile d'évaluer exactement le montant des transferts de fonds en raison de la nature informelle de ces systèmes mais, selon les estimations de la Banque mondiale, les transferts envoyés depuis l'étranger sont un appui pour 15% des ménages ruraux Afghans et couvrent environ 20% des dépenses quotidiennes d'une famille. Un rapport publié en 2007 par le Fonds international de développement agricole estimait que les transferts de fonds en direction de l'Afghanistan représentaient 29,6% du PIB total du pays.<sup>1</sup>

### Le rêve et la réalité

Mes frères et sœurs et moi-même avons passé la plupart de notre vie au Canada si bien que nous savons peu de choses sur le pays que nous avions fui des dizaines d'années auparavant. Ainsi, de toute évidence, nous avons une vision idéalisée du concept de « donner quelque chose en retour » en contribuant à un projet spécial au cours de nos vacances en Afghanistan. La première fois que nous avons visité l'Afghanistan, en 2003, nous avons emmené avec nous du matériel d'enseignement pour soutenir l'éducation des filles afghanes. Toutefois, peu après notre arrivée au village, nous avons compris qu'un grand nombre des problèmes entravant l'accès des filles à l'éducation en milieu rural était de nature logistique: routes d'accès à l'école peu sûres, mines antipersonnel cachées, salle de classe peu sûres sans murs ni barrière (empêchant la *purdah* pour les femmes) et même des hooligans locaux. Bien que la culture profondément conservatrice dissuadait également certaines filles de se rendre à l'école, nombre d'entre elles bénéficiaient du soutien de leurs parents et auraient pu poursuivre une scolarité si les risques susmentionnés avaient pu être atténués. Au départ, l'absence de *purdah* a été résolue en érigeant une barrière d'acier devant l'une des écoles locales; ensuite, avec l'accord de nos parents, en donnant des terres ancestrales sur laquelle une

mai 2014

nouvelle école pour filles serait construite. Même si nos articles de papeterie et nos ordinateurs portables d'occasion constituaient une idée pratique, dans la réalité, les problèmes étaient bien plus étroitement liés à l'infrastructure et à la sécurité.

En rétrospective, ce premier voyage était une expérience intéressante. En tant que membres de la diaspora afghane, nous avions l'impression de connaître toutes les réponses. Nous avons adopté la position des étrangers (mal) éclairés (quoique bien intentionnés), inspirés par notre désir d'apporter le changement et de proposer nos forces. Il est important que les Afghans de la diaspora, ainsi que les non-Afghans zélés animés par la passion pour les objectifs humanitaires, essaient de voir au-delà des solutions rapides et immédiates et préfèrent adopter une approche plus nuancée, centrée sur les solutions à long terme.

### Et après 2014 ?

La situation actuelle, avec toutes ses implications sur le plan politique, de la sécurité et du financement international, n'a pas encore eu d'impact sur les plans ou les attentes de ma famille. La région dans laquelle nous sommes principalement impliqués (le district de Rodat dans le Nangarhar) a préservé un certain degré de neutralité au cours des dix dernières années et, même si la guerre a laissé ses traces à travers le district et la province, elle n'a jamais posé d'obstacles ou de menaces pour notre famille. Selon le climat politique dans leur zone de résidence, les autres familles de la diaspora afghane pourront avoir un point de vue différent.

Après avoir consulté une recherche qualitative conduite auprès de jeunes femmes afghanes au

Canada?, je suis d'avis que leur retour ne dépend pas de la paix mais plutôt de leur capacité à pouvoir « offrir quelque chose ». Ces jeunes femmes énergiques et motivées de la diaspora savent se faire entendre et font preuve de zèle et de passion pour participer aux efforts de reconstruction. Elles constituent toutefois une ressource que les organisations internationales humanitaires et de développement n'ont pas encore exploitée.



De jeunes réfugiées rapatriées font leurs devoirs. Maymana, province de Faryab, Afghanistan.

Tabasum Akseer [t.akseer@queensu.ca](mailto:t.akseer@queensu.ca) est actuellement candidat en doctorat pour le programme d'études culturelles de la Queen's University à Kingston en Ontario. [www.queensu.ca/](http://www.queensu.ca/)

1. Siegel M (2013) 'Understanding Afghan migration', Debating Development blog <http://blog.qeh.ox.ac.uk/?p=147>
2. Akseer T (2011) *Identity Formation and Negotiation of Afghan Female Youth in Ontario* (Dissertation de maîtrise non publiée sur l'éducation), Brock University, St Catharines, Canada.

## La diaspora afghane

Ensemble, le Pakistan et l'Iran accueillent quelque 2,5 millions de réfugiés afghans enregistrés, mais on estime qu'un nombre équivalent de réfugiés non enregistrés est présent dans ces deux pays. De plus, on estime que 300 000 se sont installés aux États-Unis, au moins 150 000 aux Émirats arabes unis, peut-être 125 000 en Allemagne, et des groupes moins nombreux au Canada, en Australie et dans toute l'Europe. Alors que la majorité des réfugiés présents aux EAU sont des travailleurs migrants temporaires, la plupart des réfugiés présents ailleurs se sont installés de manière permanente et sont souvent instruits et qualifiés. Selon les estimations, 10 000 réfugiés afghans se sont installés en Inde, principalement à Delhi, dont de nombreux hindous et sikhs. L'importance

économique et politique de la diaspora dépasse son importance numérique. Elle transfère une quantité considérable de fonds vers l'Afghanistan pour soutenir les familles et les communautés du pays (et les camps de réfugiés), elle investit en Afghanistan et elle a fortement contribué aux processus politiques ces 12 dernières années.

Extrait de: Tyler D. «Recadrer les solutions pour les réfugiés afghans: le rôle des ONG humanitaires», pages 18-21 ; et Koser K (2014) *Transition, Crisis and Mobility in Afghanistan: Rhetoric and Reality*, Organisation internationale pour la migration. [www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Transition-Crisis-and-Mobility-in-Afghanistan-2014.pdf](http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Transition-Crisis-and-Mobility-in-Afghanistan-2014.pdf)

## Rapatriés afghans: les acteurs du changement?

Marieke van Houte

**Il est attendu des Afghans rapatriés de pays industrialisés qu'ils contribuent au développement et à la consolidation de la paix en Afghanistan. Toutefois, il reste le plus souvent à définir clairement quel type de changement devrait être apporté par quelle catégorie de réfugiés.**

La communauté internationale considère les réfugiés rentrant «chez eux» comme la preuve absolue de la paix et du retour à la «normalité». Mais ils sont également considérés, non sans un certain degré de paradoxe, comme des agents du changement capables de contribuer au développement et à la consolidation de la paix. Les rapatriés des pays industrialisés sont vus comme l'élite la plus instruite, la plus riche, la plus entrepreneuriale et la mieux connectée, qui a acquis des compétences, du capital et des idées lors de son séjour à l'étranger. En outre, il est attendu que ces rapatriés jouent le rôle de médiateurs entre les cultures. Dans toute l'Union européenne, les gouvernements utilisent leur budget d'aide publique au développement pour financer les dénommés programmes de Retour volontaire assisté des migrants non désirés. Cependant, les rapatriés d'Europe constituent un groupe très hétérogène dont les membres ne présentent pas tous les caractéristiques susmentionnées. Une étude sur les rapatriés de Kaboul indique que le statut juridique des personnes et leur motivation à rentrer au pays sont des facteurs importants sous bien des angles.

Les rapatriés volontaires, par opposition aux personnes dont le retour volontaire est assisté, conservent leur droit de vivre de manière permanente dans leur pays d'accueil. Cette mobilité transnationale, conjuguée à leur situation économique favorable, leur donne confiance en leur propre capacité à se prémunir de la violence et, simultanément, à préserver la sécurité des personnes à leur charge dans leur pays de résidence en Occident. De nombreux rapatriés volontaires sont motivés par l'ambition et choisissent de retourner en Afghanistan en dépit des troubles prévus post-2014. Ils rentrent pleins d'optimisme et d'énergie et beaucoup considèrent les connaissances, les compétences et les attitudes apprises en Europe ou ailleurs comme des atouts qu'ils peuvent offrir à l'Afghanistan. Toutefois, ils réalisent par la suite que leurs idées «étrangères» sont souvent accueillies avec suspicion, ce qui finit par rapidement décourager et désillusionner un grand nombre d'entre eux. Les rapatriés volontaires réévaluent continuellement

leur décision de rester ou de repartir, et beaucoup pourraient de nouveau émigrer en fonction des changements qui surviendront après 2014. Cependant, c'est cette mobilité qui leur permet de prendre le risque d'être «différents» du reste de la société et de défendre des opinions à contre-courant du discours actuel.

D'un autre côté, les personnes rapatriées contre leur gré, qui ne conservent aucun statut juridique dans leur pays d'accueil, viennent généralement d'un milieu plus modeste et ont souvent dépensé toutes leurs économies ou contracté des dettes afin de financer leur émigration. Au lieu de retourner dans leur pays enrichis par leur expérience migratoire, ils reviennent encore plus appauvris, frustrés et déçus. Comme ils ont vécu dans leur ancien pays d'accueil sans avoir jamais vraiment participé à la société, ils ont acquis peu de nouvelles compétences ou idées et tendent à adopter une attitude conservatrice ou traditionnelle comme moyen de prouver leur appartenance à la société afghane.

Dans un environnement imprévisible comme l'Afghanistan, la mobilité transnationale est l'atout le plus précieux des rapatriés. Plutôt que d'impliquer un engagement fluide envers l'Afghanistan, cela leur permet de conserver une plus grande indépendance vis-à-vis des contraintes structurelles du pays et de négocier le changement. Bien que la communauté internationale considère le rapatriement permanent des réfugiés comme la preuve absolue du retour de la paix, c'est au contraire leur mobilité continue qui pourrait contribuer le plus à des moyens d'existence durable et à la pérennité de la paix et du développement.

Marieke van Houte [mariekevanhoute@gmail.com](mailto:mariekevanhoute@gmail.com) est étudiante de doctorat à l'École de Gouvernance de l'Université de Maastricht, aux Pays-Bas. [www.maastrichtuniversity.nl](http://www.maastrichtuniversity.nl)

Cet article se base sur sa thèse de doctorat sur la migration de retour, que l'auteure devrait présenter en 2014.







## Déplacement et violence à l'égard des femmes en Afghanistan

Camille Hennion

La violence à l'égard des femmes (VEF) est endémique en Afghanistan: des mariages précoces et forcés à la violence domestique, en passant par les crimes d'honneur, les viols et la déposition. Bien qu'il demeure difficile d'obtenir des données fiables sur la violence faite aux femmes en Afghanistan, les résultats d'une étude de 2012<sup>1</sup> sur la protection des PDI semblent étayer l'idée que le déplacement accroît la vulnérabilité des femmes déplacées à la VEF, et deux des dynamiques qui relient violence visant les femmes et déplacement sont particulièrement marquées:

Premièrement, les conditions socio-économiques précaires des ménages en déplacement augmentent les risques de violence à l'encontre des femmes. Un exemple frappant concerne les jeunes filles mineures déplacées, qui étaient ciblées par des personnes extérieures à la communauté des PDI à la recherche d'un mariage bon marché. L'étude a montré qu'au moins un enfant avait été forcé de se marier dans 26,9% des ménages de PDI, et que cette tendance était encore plus marquée parmi les ménages dont le chef est une femme (en proportion plus importante dans les populations PDI). Certains ménages de PDI misent sur la dot comme une stratégie de survie:

*«Nous faisons cela pour sortir de la faim, pour nos enfants. À Ghorian, cela n'était pas nécessaire aussi souvent qu'ici. Je l'ai donnée. Je l'ai donnée parce que j'en avais besoin. Son mari nous a trouvés (...) Ils sont venus car ils savaient que des réfugiés étaient ici que nos filles sont bon marché.»* (Une femme PDI de 35 ans, province de Hérat).

La rupture avec un environnement familial et normal, la surpopulation ou simplement la pression subie par le chef de ménage qui doit ramener un salaire pourraient créer un climat d'inquiétude davantage propice à la violence domestique. En particulier, la violence domestique pourrait découler de la difficulté du processus d'adaptation dans lequel les PDI doivent s'engager quand ils se déplacent d'une zone plus rurale vers la ville. La négociation des rôles sociaux qui accompagne souvent le déplacement n'est pas toujours favorable aux femmes qui, dès leur arrivée en milieu urbain, sont susceptibles de perdre la protection et la liberté de mouvement relatives dont elles bénéficiaient au village.

Deuxièmement, les femmes perdent souvent leurs **mécanismes traditionnels de soutien et de protection** quand elles s'installent dans un endroit nouveau et inconnu. Confrontées à des situations à risques, telles que

le mariage forcé ou la violence domestique, les femmes ne peuvent accéder aisément aux mécanismes de protections

externes comme la police ou le système judiciaire, sans s'exposer au risque important d'être ostracisées, ou pire encore, par leur propre famille. 19,3% des femmes PDI interrogées pour l'étude étaient veuves, en comparaison au 3,6% à l'échelle nationale<sup>2</sup>, ce qui signifie qu'en situation de risque, telle la négociation d'un mariage ou l'intention de rompre un engagement, souvent les femmes PDI ne reçoivent pas l'appui des hommes de la famille, ce qui les rend plus vulnérables aux comportements violents.

Ces conclusions appellent à des recherches plus approfondies concernant l'impact des déplacements sur la violence à l'égard des femmes dans le but de mieux éclairer les interventions ciblées et de combler le manque de connaissance de ces problématiques. Comme la politique nationale relative aux PDI en Afghanistan ouvre la voie vers une plus grande protection de ces derniers, elle devrait aussi fournir un cadre de protection renforcée pour les femmes PDI face à la VEF.

Camille Hennion [camille.hennion@samuelhall.org](mailto:camille.hennion@samuelhall.org) est directrice de projet à Samuel Hall Consulting. [www.samuelhall.org](http://www.samuelhall.org)

1. Samuel Hall-NRC-IDMC-JIPS (2012) *Challenges of IDP Protection. Research Study on the protection of internally displaced persons in Afghanistan*. [www.nrc.no/arch/\\_img/9665970.pdf](http://www.nrc.no/arch/_img/9665970.pdf)

Voir aussi Majidi N and Hennion C (2014) «Resilience in Displacement? Building the potential of Afghan displaced women», *Journal of Internal Displacement*. <http://samuelhall.org/REPORTS/Building%20the%20resilience%20of%20Afghan%20displaced%20women.pdf>.

Voir aussi *Afghanistan: Women, Peace, and Security – Review of Key Reports (2010-2013)*: examen documentaire des conclusions principales des rapports depuis 2010, en particulier au regard de l'actuelle transition sécuritaire en Afghanistan. <http://tinyurl.com/TLO-women-peace-security-2013>

2. Selon la dernière évaluation nationale des risques et de la vulnérabilité du gouvernement afghan <http://cso.gov.af/en/page/1726>

### Violences sexuelles : armes de guerre, entraves à la paix

Le numéro 27 de la Revue des Migrations Forcées (janvier 2007) explorait les défis et les opportunités de la lutte contre les violences sexuelles dans les contextes de conflit, post-conflit et de relèvement/développement.

Disponible en ligne en anglais, arabe, espagnol et français sur [www.fmreview.org/ar/sexualviolence](http://www.fmreview.org/ar/sexualviolence)

*«La réduction de la fréquence des violences sexuelles dans tous les pays touchés par des conflits représentera un vrai signe de relèvement.»* Thoraya Ahmed Obaid, ancien directeur exécutif du FNUAP (extrait de son introduction au numéro de RMF).



mai 2014

## La violence sexuelle: inacceptable à tous les égards

Lida Ahmad

En Afghanistan, des femmes ont été violées et elles ont fait l'objet d'attaques sexuelles pendant des dizaines d'années de conflit. Les rapports issus d'organisations nationales et internationales de défense des droits de l'homme et de défense des droits de la femme montrent que les femmes et les filles indépendamment de leur âge, de leur appartenance ethnique ou de leur classe sociale subissent des actes de violence sexuelle: viol (y compris viol collectif), prostitution forcée, mariage forcé ou mariage d'enfants.

Le viol individuel ou collectif n'a pas été utilisé aussi systématiquement comme arme de guerre pendant les opérations militaires récentes que pendant les années de guerre civile (même s'il ne fait aucun doute que les combattants actuels ont commis des viols individuellement ou collectivement), mais plusieurs autres éléments contribuent à soumettre plus généralement les femmes et les filles à des risques importants. Auparavant, les responsables de cette violence étaient principalement les combattants; maintenant ce sont ceux qui étaient autrefois des combattants, comme les commandants et leurs hommes de main privés, les hommes puissants, la police et les autres membres des forces de sécurité, ainsi que des non-combattants, y compris des membres de famille, des parents et des voisins.

Les entretiens et les rapports de Human Rights Watch<sup>1</sup> et ceux d'autres organisations de défense des droits de l'homme démontrent que les concepts d'honneur et de vengeance font parties des causes majeures qui font courir aux femmes des risques importants de cette nature. Dans d'autres cas des femmes et des filles ont été violées parce qu'elles se trouvaient au mauvais endroit au mauvais moment, ou parce qu'elles avaient commis un acte « répréhensible ». Dans certaines circonstances, le viol est utilisé pour punir la victime ou sa famille. Samia a été enlevée alors qu'elle rentrait chez elle après un cours d'alphabetisation et elle a été violée collectivement pendant dix jours par les gardes du corps du commandant local – parce qu'elle était la seule fille de son village à assister aux cours d'alphabetisation et que le commandant local avait interdit l'école et les cours d'alphabetisation aux filles.

De nombreuses femmes et filles sont obligées de quitter leur maison suite à un viol, à cause de la perception de honte éprouvée par leur famille. Déplacées, sans réseaux de soutien et privées de protection et de moyens d'existence, beaucoup d'entre elles se trouvent alors contraintes à la prostitution.

### Les institutions afghanes face à la violence sexuelle

Sur papier, la Constitution afghane soutient fermement les droits de l'homme et les droits de la femme (Article

7.22 de la Constitution). Toutefois, le Code civil afghan, adopté en 1977 et le Code pénal afghan adopté en 1976 – qui sont toujours en vigueur dans l'ensemble du pays – sont vagues, obsolètes et manque de précision et de clarté en ce qui concerne les droits de la femme. Bien que le gouvernement afghan ait signé un certain nombre de conventions et de résolutions internationales comme la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU, la législation nationale prévaut et en l'état actuel elle est incapable de défendre et protéger les femmes afghanes contre la violence et en particulier contre la violence sexuelle.

Face à cette situation, les activistes des droits de la femme en Afghanistan ont préparé une loi sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes (Elimination of Violence Against Woman – EVAW<sup>2</sup>) qui a été approuvée par le Président Karzai le 20 juillet 2009 alors que le parlement prenait sa pause estivale. Des désaccords ont surgi lorsque des tentatives ont été faites pour obtenir du Parlement afghan la ratification de cette loi en 2013 parce que des parlementaires considéraient certains des articles comme contraires à la charia; de nombreux points controversés subsistent mais cette loi a eu au moins le mérite de susciter d'importantes clarifications en matière de violence sexiste et de violence sexuelle; en effet cette loi contient une définition plus spécifique et plus claire de la violence sexuelle et interdit ouvertement le viol, la prostitution forcée, le mariage forcé, le mariage d'enfants et la pratique du baad<sup>3</sup>. En outre, elle spécifie les mesures qu'il incombe aux différentes institutions de l'État de prendre en vue de prévenir la violence à l'égard des femmes. Toutefois, en Afghanistan comme dans toutes les sociétés qui subissent la guerre ou celles qui viennent d'entrer dans une période d'après-guerre, l'état de droit reste très précaire et obtenir la concrétisation de cette loi dans la vie réelle des femmes n'est pas chose aisée.

Lida Ahmad [lida.ahmad.afg@gmail.com](mailto:lida.ahmad.afg@gmail.com) est actuellement maître de conférences en études du développement à l'Université d'Afghanistan et conseillère en matière de violence sexiste auprès de l'organisation Humanitarian Assistance for the Women and Children of Afghanistan (HAWCA). [www.hawca.org](http://www.hawca.org)

1. Human Rights Watch (2012) *I had to run away: The Imprisonment of Women and Girls for "Moral Crimes" in Afghanistan* [www.hrw.org/reports/2012/03/28/i-had-run-away](http://www.hrw.org/reports/2012/03/28/i-had-run-away)
2. EVAW texte en ligne sur: [www.saarcgenderinfobase.org/programs/detail.php?aid=105&catid=3](http://www.saarcgenderinfobase.org/programs/detail.php?aid=105&catid=3)
3. Une pratique traditionnelle de règlement des différends en vertu de laquelle une jeune fille de la famille du coupable est donnée comme monnaie d'échange pour effacer la faute de membres plus âgés de la famille.



## Les jeunes déplacés en milieu urbain à Kaboul

Nassim Majidi

Les conclusions d'une étude récente sur la jeunesse urbaine déplacée (15-24 ans) de Kaboul<sup>1</sup> semblent indiquer que ce segment de la population souhaiterait avoir la possibilité de jouer un plus grand rôle en tant qu'acteurs économiques et sociaux dans leur pays mais qu'il a l'impression qu'on ne lui donne pas l'occasion, ou l'espace, de réaliser son potentiel. Sur les 2 000 personnes interrogées, seules 50 ont confié envisager de se déplacer de nouveau; il s'agissait principalement de personnes expulsées ou rapatriées d'Europe, qui constituent un groupe très spécifique parmi les jeunes déplacés.

À court terme, les jeunes déplacés de Kaboul saisissent les occasions là où elles se présentent, qu'il s'agisse d'emplois locaux précaires ou d'emplois cycliques, temporaires ou saisonniers en Iran et au Pakistan. Ils demeurent vulnérables et isolés sur le plan économique et social. Toutefois, plutôt que de migrer à l'étranger, ils semblent préférer attendre et voir comment les choses auront évolué en Afghanistan d'ici un an ou deux. Cette attitude laisse aux organisations un peu de temps pour mener des actions générales qui auront un impact sur l'éducation, les compétences et l'intégration de ces jeunes personnes au marché du travail, ainsi que des actions plus spécifiques visant à offrir aux jeunes femmes déplacées des possibilités adaptées à leurs besoins.

À l'heure actuelle, les autorités afghanes et les organisations nationales et internationales sont à la

traîne concernant l'élaboration de programmes sensibles aux besoins des jeunes. À la lumière de nos recherches, nous recommanderions d'adopter une approche par quartier de la programmation ciblant les jeunes, en aidant les jeunes afghans déplacés chez eux (en particulier les jeunes femmes, qui ont besoin d'activités génératrices de revenus à domicile) et au sein de leur communauté, dans laquelle ils sont souvent marginalisés et où ils manquent souvent de réseaux solides ou de représentation.

Les parties concernées devraient saisir cette occasion pour a) élaborer des programmes de formation axés sur les besoins des jeunes hommes et des jeunes femmes déplacés, y compris des programmes communautaires de mise à niveau des compétences dans les quartiers et b) ouvrir des centres pour jeunes à Kaboul, dans lesquels les jeunes pourront tisser des liens entre eux, obtenir des conseils et où les ONG pourront leur offrir plus facilement des formations.

Nassim Majidi *Nassim.majidi@samuelhall.org* est directrice de Samuel Hall Consulting et doctorante à Sciences Po, Paris. <http://samuelhall.org>

1. *Urban displaced youth in Kabul city*, recherche menée par Samuel Hall Consulting en Afghanistan. Rapport à paraître en 2014. Voir aussi: Samuel Hall Consulting (2013) *Afghanistan's Future in Transition: A Participatory Assessment of the Afghan Youth*, commandité par le sous-ministre afghan pour la Jeunesse, le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF. <http://tinyurl.com/SamuelHall-Afghan-youth-2013>

### Les enfants afghans non accompagnés: de nouveau en déplacement?

*« J'ai échoué mais je souhaite toujours me rendre à l'étranger. Je dois arriver à destination parce qu'ici, en Afghanistan, il n'y a ni travail ni éducation. »* (Amini, 17 ans, Nangarhar)

De nombreux mineurs Afghans qui ont déjà quitté l'Afghanistan pour se rendre en Occident mais qui ont été rapatriés de force souhaitent partir de nouveau, malgré les difficultés qui jalonnent leur itinéraire. Il est fréquent que les jeunes essayant de migrer sans accompagnement soient arrêtés et expulsés, tandis que ceux qui sont rapatriés contre leur gré rencontrent un autre problème: rembourser l'argent emprunté par leur famille pour financer leur voyage. La réintégration au sein de la communauté peut être entravée par un sentiment d'échec, en particulier lorsque le voyage avait été financé grâce à la mise en commun des ressources. La communauté qui avait initialement encouragé la migration non accompagnée vers l'étranger est la même qui sous-estime ultérieurement les efforts réalisés par les enfants migrants non accompagnés.

*« Ils se moquent [de nous] et nous disent que d'autres enfants plus jeunes étaient arrivés à destination alors que nous n'en avions pas été capables. [...] Ils pensent qu'il est facile de faire un périple sans être accompagné. Ils ne savent rien des risques et des difficultés. »* (Ghulam, 18 ans, Nangarhar)

Toutefois, un grand nombre de jeunes pense qu'une deuxième tentative serait plus facile et sont plus déterminés que jamais à réessayer. Le désir de gagner leur vie, de profiter d'une liberté relative et d'avoir la possibilité d'accéder à des services tels que l'éducation compense les risques qui les attendent et qu'ils connaissent dorénavant.

Cet article reprend quelques-unes des conclusions d'un projet de recherche collaboratif conduit par l'UNHCR et l'Unité de recherche et d'évaluation sur l'Afghanistan (Afghanistan Research and Evaluation Unit, AREU), qui sera publié à la mi-2014 : voir [www.areu.org.af](http://www.areu.org.af). Pour en savoir plus, contactez Jennefer Lyn Bagaporo, chargée de recherche principale pour AREU [jennefer@areu.org.af](mailto:jennefer@areu.org.af) qui a travaillé sur le rapport avec Sofya Shahab [sofya.shahab@gmail.com](mailto:sofya.shahab@gmail.com).

mai 2014

## Les réalités urbaines pour les jeunes femmes et les filles déplacées

Dan Tyler et Susanne Schmeidl

**Un nombre croissant de PDI vivent dans des installations informelles dans les grands centres urbains d'Afghanistan mais les vulnérabilités particulières des jeunes femmes et des filles dans ce contexte ne sont pas suffisamment bien comprises, ni combattues.**

Les hypothèses les plus répandues nous invitent à penser que les femmes et les filles en milieu urbain sont généralement plus à même d'accéder aux services et aux opportunités sociales que dans le lieu d'origine rural dont elles proviennent, en raison des attitudes urbaines plus progressistes et de la plus grande disponibilité de services éducatifs (et de prestataires de services) dans les principaux centres urbains où règne une plus grande sécurité. Toutefois, de nouvelles recherches suggèrent le contraire<sup>1</sup>: elles révèlent que les jeunes femmes et les filles résidant dans les installations urbaines de Kaboul, Kandahar et Jalalabad se heurtent à un nombre d'obstacles bien plus nombreux et qualitativement différents en termes d'accès à l'éducation, à la santé et à l'emploi que leurs homologues de sexe masculin. Et ce qui est plus frappant encore, c'est la perte importante de liberté et de capital social qu'elles subissent, de même que la marginalisation extrême.

**Marginalisation et isolement:** les jeunes femmes et les filles déplacées sont souvent maintenues dans un état d'isolement et il leur est souvent interdit de s'éloigner de chez elles ou d'en sortir trop fréquemment, ce qui réduit considérablement leur accès à l'éducation, aux soins de santé et aux moyens de subsistance. Pendant les entretiens, seules 40% des personnes interrogées ont affirmé que les femmes et les filles pouvaient obtenir la permission de sortir de chez elles pour rendre visite à des amis. Au moins un tiers a répondu qu'elles devaient se trouver en compagnie d'une relation familiale de sexe masculin pour pouvoir simplement sortir. Cette restriction de mouvement empêche également les jeunes femmes et les filles d'accéder aux possibilités d'éducation et d'emploi. Les obstacles culturels sont apparus comme le principal facteur de cette marginalisation et de cet isolement, les normes conservatrices semblant profondément ancrées dans les installations informelles urbaines.

*« Le monde extérieur nous manque tellement, nous nous sentons comme des prisonnières ici. La prison, c'est mieux: au moins l'on y est bien nourri. »* (Une femme de 24 ans)

**Perte de réseaux:** Comme les femmes n'ont pas le droit de sortir de chez elles, elles ne peuvent pas solliciter l'assistance des autres. Les jeunes femmes ont souvent confié regretter de ne pas pouvoir partager leurs souffrances avec les autres femmes du voisinage et de la communauté, ni de pouvoir construire des réseaux avec les communautés de leurs installations informelles. Les familles sont fréquemment menacées d'expulsion par leurs voisins si elles violent les normes sociales de la communauté et accordent des libertés aux femmes et aux filles (dont l'éducation).

*« Nous n'avons presque rien à faire de toute la journée. Si nous avions le droit de suivre une instruction et de faire connaissance entre nous, nous pourrions peut-être travailler dans le champ culturel ou politique... La seule chose que nous faisons, c'est de nous réunir avec les filles détentes voisines et de nous plaindre de notre vie, rien de plus. »* (Une femme de 25 ans)

**Détresse et dépression:** À cause de leur situation, un certain nombre de jeunes femmes et de filles déplacées en milieu urbain semblent souffrir de dépression aiguë et disent souvent préférer la mort à leur vie actuelle. Certaines PDI ont souligné le manque d'assistance dans le domaine de la santé mentale, et il n'existe aucune organisation ni aucune personne vers laquelle les femmes et les filles souffrant de stress post-traumatique ou d'autres troubles psychologiques (y compris les personnes susceptibles de s'automutiler) peuvent se tourner.

### Mieux cibler l'assistance

De nombreuses jeunes femmes et filles ont insisté sur la honte que le déplacement leur faisait ressentir et ont comparé leurs difficultés actuelles à la vie plus confortable qu'elles vivaient dans leurs villes et villages en milieu rural. Les sentiments qui dominent sont l'oppression, le manque d'opportunités et l'incapacité de trouver une issue. De nombreuses jeunes femmes ont également mis en doute l'utilité des entretiens si personne ne va leur apporter une assistance, tandis que les jeunes femmes PDI de Kandahar ont

affirmé que lorsque l'assistance est arrivée, elle a été apportée par les hommes et pour les hommes.

Afin de mieux répondre aux vulnérabilités particulières des jeunes femmes et des filles en milieu urbain, nous recommandons que toutes les évaluations des PDI incluent une composante sur les besoins de santé mentale (avec une orientation accélérée pour les personnes à risque élevé). Le personnel humanitaire non spécialisé, dont le personnel local, doit être sensibilisé et formé pour identifier les problèmes de santé mentale et savoir orienter correctement ces cas. Il convient également d'intégrer une analyse de genre aux évaluations et aux stratégies de réponse pour les installations informelles, tandis que les femmes et les filles devraient être ciblées par une série de services d'assistance: des services de soutien psycho-social spécialisé à un appui communautaire et familial plus prononcé, en passant par la fourniture de services essentiels.

Les acteurs humanitaires devraient explorer comment redémarrer les services éducatifs formels ou informels le plus tôt possible au cours du cycle du déplacement, y compris,

par exemple, les formations professionnelles à domicile et les activités génératrices de moyens de subsistance. Enfin, une coordination plus large et de plus nombreuses activités de plaidoyer sont nécessaires pour les PDI en milieu urbain, ce qui implique de procéder à un profilage systématique des populations urbaines de PDI et de leurs besoins, et d'établir des mécanismes de réponse et d'orientation.

Dan Tyler [dan.tyler@nrc.no](mailto:dan.tyler@nrc.no) est conseiller régional pour la protection et le plaidoyer auprès du Conseil norvégien pour les réfugiés. [www.nrc.no](http://www.nrc.no). Susanne Schmeidl [susanne.schmeidl@tlo-afghanistan.org](mailto:susanne.schmeidl@tlo-afghanistan.org) est cofondatrice et conseillère principale pour The Liaison Office (TLO) en Afghanistan [www.tloafghanistan.org](http://www.tloafghanistan.org).

1. Le rapport du Conseil norvégien pour les réfugiés et de The Liaison Office sur les jeunes déplacés urbains en Afghanistan sera publié à la mi-2014. Tous les entretiens avec des jeunes femmes et des filles déplacées ont été conduits par des femmes ou des filles de la même région. Il a fallu d'abord obtenir la permission des aînés pour conduire des entretiens au sein de leur communauté dans les installations informelles, puis des membres masculins de chaque famille dans laquelle nous souhaitions interroger des femmes ou des filles.

## Un risque toujours présent: les expulsions forcées dans les zones urbaines d'Afghanistan

Caroline Howard et Jelena Madzarevic

**Le vaste nombre de réfugiés afghans constitue un défi tant sur le plan de la protection que du développement urbain, pour les autorités nationales comme pour la communauté internationale.**

Environ 630 000 Afghans sont déplacés de l'intérieur en conséquence du conflit alors que le pays peine toujours à gérer la réintégration de plus de 5,7 millions d'anciens réfugiés. Jusqu'à 30% des Afghans vivent actuellement en milieu urbain, la majorité d'entre eux dans des installations informelles au sein ou en périphérie des plus grandes villes.<sup>1</sup> Cette rapide expansion urbaine a été alimentée par le rapatriement des réfugiés, l'arrivée des PDI fuyant les combats et les catastrophes, ou encore les migrants économiques venus des zones rurales. Alors que l'avenir de l'Afghanistan reste imprévisible, la mise en place de solutions durables pour les PDI et les réfugiés de retour reste assujettie à la fourniture de logements adéquats, y compris par la sécurité des droits fonciers. Comme ils manquent d'options d'hébergement abordables, les PDI urbains vulnérables et les familles de retour occupent des

terres privées ou publiques sans permission ou sans titre foncier officiellement reconnus. Ils se trouvent ainsi exposés à des conditions de vie déplorables et courent constamment le risque d'être expulsés de force car les propriétaires ou les autorités cherchent à les faire partir pour construire des logements, des routes ou des bureaux.

Le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR) et son Observatoire des situations de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC) a examiné 16 cas d'expulsion d'installations informelles dans les zones urbaines ou le CNR dispose d'une présence établie sur le terrain: Kaboul, Herat, Jalalabad, Mazar-e-Sharif, Maimana et Farah.<sup>2</sup> Ces cas (enregistrés entre novembre 2010 et juin 2013) impliquent des PDI et des familles rapatriées occupant des



mai 2014

terres publiques ou privées sans autorisation ou avec des titres de propriété coutumiers.

### Lacunes de la protection et carences des politiques

Selon les estimations, dans les communautés étudiées, cette situation concernait environ 9 600 familles (57 400 personnes), dont 557 qui avaient été expulsés de force. Tous les résidents sont exposés à ce risque, qu'ils soient récemment arrivés ou installés de longue date. Il existe de nombreuses lacunes de protection à toutes les étapes de l'expulsion, y compris: mépris du droit à la consultation et à la participation; périodes de préavis et procédures inadaptées et à forte variabilité; manque de recours juridique efficace et d'indemnisations, même lorsque les personnes expulsées détiennent un titre de propriété légal ou peuvent faire valoir un autre mode d'occupation légal; et, surtout, aucune option de réinstallation mise en place pour empêcher que les personnes se retrouvent encore plus vulnérables, voire sans abri, après leur expulsion.

En dépit de l'existence de garanties constitutionnelles contre toute interférence injustifiée avec le logement ou la propriété des personnes, ces cas mettent en lumière la présence de lacunes béantes dans la législation nationale. L'Afghanistan est partie à des normes internationales contraignantes qui lui imposent d'éviter, et de sanctionner, les expulsions forcées. En tant que partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,<sup>3</sup> l'Afghanistan doit veiller à ce que toutes les personnes puissent exercer, au minimum, les aspects les plus élémentaires du droit à un logement adéquat, dont un certain degré de sécurité d'occupation qui s'accompagne d'une protection juridique contre l'expulsion forcée. En tant que partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques,<sup>4</sup> le pays est obligé de respecter le droit à la vie privée et de protéger les personnes contre toute ingérence illégale ou arbitraire dans leur vie personnelle ou familiale, y compris à leur domicile, même s'ils n'occupent pas légalement leur lieu de résidence. Enfin, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>5</sup> et la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>6</sup> (toutes deux signées par l'Afghanistan) prévoient des obligations semblables à l'égard des femmes et des enfants en tant que catégories les plus touchées par l'expulsion.

Le rythme de l'urbanisation demande la mise en place de nouveaux systèmes de gouvernance foncière, notamment la réglementation des installations informelles que les autorités ont été

réticentes à reconnaître. La situation est d'autant plus difficile pour les PDI, dont le droit de choisir leur lieu d'installation est rarement reconnu par les autorités provinciales et municipales. Les personnes déplacées souhaitent rarement quitter la ville où elles vivent dorénavant, et pourtant les responsables de l'élaboration des politiques associent habituellement les solutions à long terme avec le retour sur le lieu d'origine. La première option de réinstallation proposée aux PDI et rapatriés menacés d'expulsion est le Programme d'allocation des terres (PAT), initiative gouvernementale datée de 2005, mais les chercheurs ont trouvé très peu de preuves de réinstallation durable sur les sites du PAT en raison de la piètre qualité des sites sélectionnés, des critères d'admissibilité restrictifs et des taxes foncières relativement élevées.

Les principales agences gouvernementales ainsi que les autorités municipales considèrent que le ministère des réfugiés et du rapatriement est seul responsable de trouver des solutions pour les déplacés en milieu urbain. En conséquence, les réponses aux besoins à long terme des personnes déplacées en milieu urbain n'ont pas été bien coordonnées au niveau du gouvernement. Toutefois, certains signes bienvenus semblent indiquer une certaine évolution dans l'attitude officielle. En 2012, l'équipe de travail sur le logement, les terres et la propriété du Groupe chargé de la protection en Afghanistan a rédigé des directives sur l'atténuation du mal et de la souffrance dans les situations d'expulsion forcée (Guidelines for Mitigating Harm and Suffering in Situations of Forced Evictions)<sup>7</sup>. Ces directives ont ensuite été intégrées à une politique phare, la politique nationale relative au déplacement interne (politique sur les PDI), adoptée par le cabinet afghan en novembre 2013.

La politique sur les PDI reconnaît le droit des PDI et des réfugiés rapatriés à un logement adapté en milieu urbain; comprend des dispositions précises concernant les expulsions forcées et la sécurité des droits fonciers; reconnaît la croissance des installations informelles; reconnaît les droits des PDI, accordée par la constitution afghane, à s'installer dans quelconque région du pays; et reconnaît que les autorités nationales, provinciales, de district et municipales ont pour responsabilité de garantir que les PDI et les rapatriés vivant dans des installations informelles et d'autres endroits ne sont pas menacés ni victimes d'expulsion forcée.

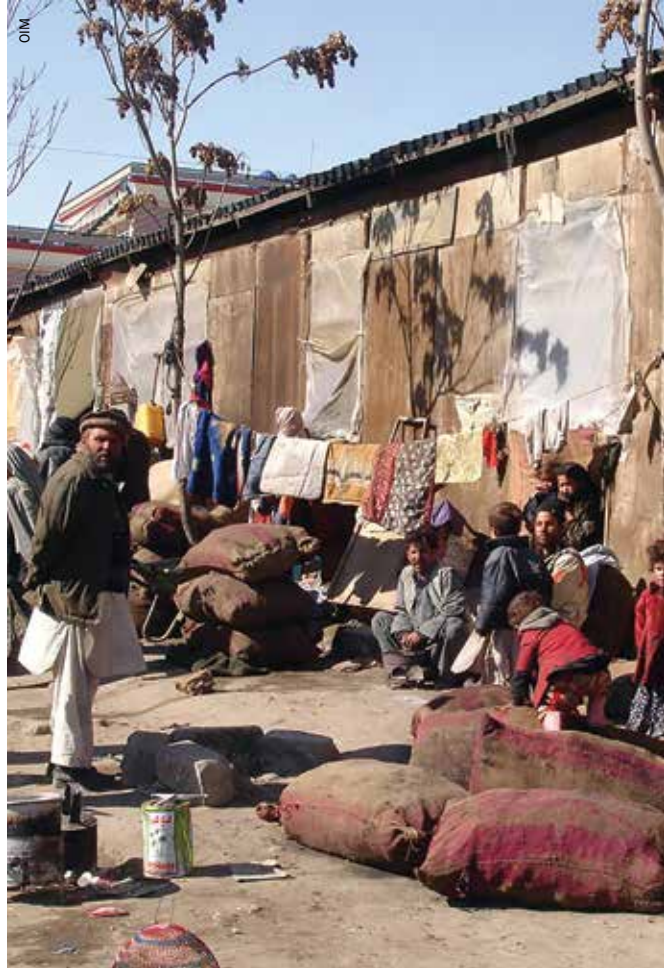
L'ébauche de politique sur la modernisation des installations informelles, présenté par le gouvernement en 2013, prévoit également la protection contre l'expulsion forcée, notamment par

l'introduction de nouvelles lois. Toutefois, fin mars 2014, la politique n'avait toujours pas été soumise au cabinet.

### Recommandations

Là où les terres ou propriétés publiques ou privées sont occupées sans autorisation, les expulsions forcées ne sont pas inévitables. Les autorités afghanes devraient, avec un appui international:

- prendre des mesures immédiates pour appliquer la politique sur les PDI, en développant des plans d'action nationaux et provinciaux sur les solutions durables et en affinant le profilage des besoins spécifiques des PDI relativement au logement, aux terres et à la propriété en milieu urbain.
- introduire des lois, des politiques et des plans exhaustifs, efficaces et cohérents pour empêcher et sanctionner les expulsions forcées des PDI et des réfugiés rapatriés en milieu urbain ainsi que la population pauvre urbaine en général. Ceux-ci devraient clarifier les conditions et les procédures selon lesquelles les expulsions de personnes occupant des terres publiques ou privées en milieu urbain peuvent être exécutées et garantir la légalité, la nécessité et la proportionnalité de ces expulsions ; ceci devrait inclure l'interdiction du recours à une force excessive lors des expulsions, y compris la destruction des logements comme moyen de pression. Il est essentiel de proposer des options adaptées de réinstallation ou de relogement et de mettre en place des mécanismes d'indemnisation (ainsi que la possibilité de faire appel).
- institutionnaliser véritablement la consultation et la participation des communautés touchées, en collaboration avec les agences humanitaires et de développement : toutes les personnes touchées, y compris les femmes et les personnes âgées, doivent être informées à chaque étape du processus d'expulsion. Lorsque les gens font appel d'un avis d'expulsion, le processus d'expulsion devrait être suspendu jusqu'à ce qu'un examen officiel de la décision ait eu lieu.



Camp de PDI à Kaboul.

- introduire des mesures légalisant la sécurité foncière pour les PDI, les rapatriés et les autres résidents urbains vulnérables sans accès légal aux terres et au logement: Le Décret Présidentiel 104 doit être révisé pour mieux répondre aux besoins des bénéficiaires, en prêtant une attention particulière à la sélection de sites adaptés, à la réduction ou à l'exonération des taxes foncières et à des critères d'admissibilité plus larges incluant les PDI et les réfugiés rapatriés vivant hors de leur province d'origine. En attendant, il faudrait imposer un moratoire sur les expulsions forcées et élargir les programmes de modernisation et de légalisation des installations informelles.

mai 2014

- adopter rapidement la politique sur la modernisation des installations informelles et prendre des mesures immédiates pour la mettre en application.

Les acteurs internationaux de l'humanitaire et du développement ainsi que les bailleurs de fonds devraient:

- financer et soutenir de toute autre manière que ce soit la mise en œuvre de la politique sur les PDI, y compris les activités de profilage des PDI qui permettront de mieux comprendre les besoins liés au déplacement et d'améliorer les réponses apportées
- veiller à ce que le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement 2015-2019 se concentre judicieusement sur des solutions durables pour les PDI et les réfugiés rapatriés, y compris sur la réalisation du droit au logement en milieu urbain via des programmes communautaires
- mettre en œuvre le Cadre du Secrétaire-Général sur l'éradication du déplacement suite aux conflits, daté de 2011, qui porte également sur les PDI et les réfugiés rapatriés
- encourager la participation conjointe des acteurs internationaux de l'humanitaire et du développement aux mécanismes de coordination répondant au déplacement interne afin d'adopter une approche exhaustive

- renforcer les capacités des acteurs de la protection relativement au suivi et signalement préventif des expulsions et des réinstallations à travers les pays
- garantir un flux régulier de financement pour les activités de renforcement des capacités et de sensibilisation relativement aux expulsions forcées et aux normes juridiques (internationales) applicables pour tous les acteurs concernés.

Caroline Howard [caroline.howard@nrc.ch](mailto:caroline.howard@nrc.ch) est directrice du département Moyen-Orient, Europe, Caucase et Asie pour l'Observatoire des situations de déplacement interne [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org) et Jelena Madzarevic [jelena.madzarevic@afg.nrc.no](mailto:jelena.madzarevic@afg.nrc.no) est conseillère en Logement, terre et propriété pour le Conseil norvégien pour les réfugiés en Afghanistan [www.nrc.no/afghanistan](http://www.nrc.no/afghanistan).

1. Metcalf V, Haysome S avec Martin E (2012) *Sanctuary in the City: Urban displacement and Vulnerability in Kabul*, Humanitarian Policy Group/Overseas Development Institute, p6. [www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7722.pdf](http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7722.pdf)
2. Voir NRC/IDMC (fév 2014) *Still at risk: Security of tenure and the forced eviction of IDPs and refugee returnees in urban Afghanistan* [www.nrc.no/arch/\\_img/9689800.pdf](http://www.nrc.no/arch/_img/9689800.pdf)
3. [www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx](http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx)
4. [www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx](http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx)
5. [www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx](http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx)
6. [www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx](http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx)
7. <http://tinyurl.com/Afgh-evictionguidelines-2012>

## Savoir lire les signaux d'alarme: de nouveaux déplacements prévus en Afghanistan

Susanne Schmeidl

**De nombreux éléments semblent actuellement indiquer la possibilité d'une nouvelle vague de déplacements en Afghanistan. Si nous ignorons ces signaux d'alarme et refusons d'agir, nous pourrions en payer le prix fort ultérieurement, tant sur le plan financier qu'humain.**

Plus de dix ans après la chute des Talibans et suite à l'intervention militaire et aux activités internationales de développement menées à grande échelle dans le pays, tous les signes semblent indiquer qu'une nouvelle crise aiguë de déplacement risque de se dérouler d'ici peu. Mais deux aspects particuliers distingueront cette crise cette fois-ci: le déplacement interne éclipsera le déplacement externe et la principale destination d'asile sera Kaboul, la capitale, suivie

par les grandes villes régionales. Plusieurs facteurs sont à prendre en compte dans notre évaluation de la probabilité de futurs déplacements.

**La mobilité en tant que précieux mécanisme de survie pour les Afghans:** Environ trois Afghans sur quatre ont connu le déplacement forcé à un moment de leur vie, et nombre d'entre eux ont fait plusieurs fois l'expérience (interne et externe). Par conséquent, de nombreux Afghans ne sont

plus solidement connectés à leur pays, et encore moins aux terres et aux moyens d'existence qui pourraient les aider à rester. Comme ils sont déjà partis par le passé, ils sont susceptibles de partir de nouveau si les choses empirent. Leur seuil de résistance au déplacement est plus bas, et ils savent où aller et comment s'y prendre, ou du moins comment évaluer leurs options.

**Des personnes se déplacent de nouveau:** La plupart des Afghans disposent déjà d'une stratégie de sortie (ou en ont envisagé une) au cas où il faille de nouveau se déplacer. Ceux dont les ressources le permettent ont déjà commencé à faire émigrer leur famille vers Dubaï; d'autres recherchent des possibilités d'étude ou d'emploi à l'étranger ou encore de regroupement familial auprès de proches vivant dans un pays occidental. Certains reversent toutes les économies familiales à des passeurs pour faire parvenir un jeune homme à l'étranger, dans l'espoir d'ouvrir ainsi une nouvelle voie de sortie. Parallèlement, le déplacement interne a connu une augmentation régulière ces dernières années; on dénombre aujourd'hui 630 000 personnes ayant abandonné leur lieu de vie, 110 000 en 2013 seulement et à peu près autant l'année précédente.

**La diaspora afghane est présente dans de nombreux endroits:** Le déplacement des Afghans a engendré une diaspora relativement importante, non seulement dans les pays voisins comme le Pakistan et l'Iran mais aussi en Europe, en Amérique du Nord, en Russie, en Asie centrale et en Australie, ce qui a pour effet d'accroître les destinations possibles. Dans ces derniers pays, de nombreux Afghans ont acquis la citoyenneté, avec les privilèges et les possibilités qu'elle entraîne. Le rapprochement familial ou le mariage entre une personne issue de la diaspora et une autre résidant en Afghanistan sont des phénomènes courants depuis quelques années, qui devraient continuer de s'accroître puisqu'ils offrent une voie de sortie qui contourne les longues procédures d'asile qui n'aboutissent pas toujours. En outre, la recherche sur les migrations a révélé que la présence d'une diaspora abaisse toujours le seuil de résistance à l'émigration puisqu'elle indique qu'une voie a été ouverte et qu'un réseau de soutien existe.

**Le retour n'est pas toujours aussi réussi et durable qu'espéré:** Même si le nombre exact d'Afghans rentrés au pays (certains plusieurs fois) depuis 2011 reste incertain, une estimation récente dénombre 5,7 millions de personnes dans ce cas! On peut ajouter à ce chiffre les 2,7 millions de personnes qui résident toujours au Pakistan et en Iran et qui sont peu susceptibles de rentrer chez elles

sauf si leur pays d'accueil les y incite fermement, c'est-à-dire en les expulsant. Toutefois, le retour s'est avéré peu durable pour beaucoup, voire une majorité, en raison des difficultés rencontrées pour trouver un logement et gagner sa vie, et encore plus pour accéder aux services essentiels et se sentir en sécurité et protégés. De nombreux rapatriés ont déjà vécu un déplacement secondaire.

**Accroissement des pressions démographiques:** Avec son taux de natalité très élevé (2,4%), la population afghan devrait dépasser les 40 millions d'ici 2030, ce qui se traduira par l'intensification de la compétition pour les ressources et les terres, les services et l'emploi, dans un pays qui peine déjà à nourrir sa population actuelle, qui s'élève à environ 28 millions d'habitants. Il est probable que cet accroissement des pressions et des vulnérabilités entraîne des déplacements et comme la population sera plus importante, tout déplacement futur se caractérisera par un nombre plus élevé de réfugiés et de PDI.

**L'insécurité comme facteur clé du déplacement:** L'essor récent de la violence en Afghanistan ne permet certainement pas de présager la résolution rapide des facteurs d'expulsion. Les incidents de sécurité et les meurtres de civils ont connu une augmentation régulière ces dernières années, une tendance qui se poursuit déjà en 2014. Cependant, les victimes civiles ne sont qu'une manifestation de ce problème, qu'il convient de considérer aux côtés de l'augmentation des menaces, de l'intimidation et des violations de droits humains, de la multiplication des actes commis en toute impunité et de la protection insuffisante apportée par les autorités et les forces de sécurité afghanes. Les choix sont de plus en plus limités: se ranger du côté des puissants, partir ou risquer d'être blessé ou de mourir. Sous cet angle, le déplacement devient un mécanisme de survie bien plus attrayant, à partir du moment où il est abordable.

**Une croissance économique atone et des moyens de subsistance insuffisants:** Il est difficile de nier qu'après 12 années d'aide publique au développement, l'Afghanistan reste un pays sous-développé qui rencontre de multiples difficultés. Concernant son indice de développement humain, l'Afghanistan est classé au 175<sup>ème</sup> rang sur 187 pays, tandis qu'il est classé 147<sup>ème</sup> rang pour l'indicateur des inégalités de genre. Deux autres indicateurs cruciaux, celui de la mortalité des enfants de moins de cinq ans et celui de la mortalité maternelle, comptent parmi les plus mauvais du monde. Bien que la majeure partie de la migration

mai 2014

ne soit pas directement forcée par l'insécurité et les infractions aux droits humains, il serait néanmoins malvenu de la qualifier de «volontaire».

**Une réponse politique lente et inadaptée:** Les autorités afghanes ont mis du temps à reconnaître le besoin de réagir face aux déplacements, puis à agir; elles s'attendaient initialement à ce que les personnes reviennent tout simplement d'où elles étaient parties. Récemment, les autorités ont signé le Programme de l'Afghanistan pour la sécurité alimentaire et la nutrition ainsi que la Politique nationale relative au déplacement interne; toutefois, il ne s'agit pour l'instant que de deux documents en attente d'être appliqués, c'est-à-dire en attente de recommandations concrètes et d'un cadre formel permettant de traduire les intentions politiques en réalité. Une très grande partie de l'assistance future dont bénéficiera l'Afghanistan dépend de l'Accord-cadre de responsabilité mutuelle de Tokyo, alors que les bailleurs se montrent de plus en plus méfiants à l'idée de transférer des fonds à destination d'un gouvernement inefficace et corrompu. Cette situation, ainsi que le déclin des possibilités d'accès pour les acteurs de l'humanitaire et du développement, continuera d'accroître les pressions exercées sur des communautés déjà vulnérables et, par conséquent, d'alimenter le déplacement. Si l'assistance et les services ne sont pas orientés vers les zones où résident les personnes dans le besoin, ces personnes iront alors là où elles peuvent y accéder.

### Où les personnes iront-elles?

Si nous étions en mesure de prédire où les personnes sont susceptibles de se rendre, du moins les plus grands groupes, cela nous aiderait à cibler l'assistance et, aussi, à empêcher d'autres déplacements ultérieurs. Alors que les options traditionnelles sont de plus en plus difficiles (le Pakistan est peu sûr et impatient, l'Iran tout simplement impatient) et que les nouvelles impliquent généralement d'avoir accès à des ressources considérables (financières ou éducatives), il est de plus en plus ardu de se rendre à l'étranger. Ainsi, les déplacements se concentreront avant tout à l'intérieur du pays.

Au cours des dix dernières années, l'Afghanistan en général, et sa capitale Kaboul en particulier, ont connu une rapide expansion urbaine et l'on estimait en 2011 que 7,2 millions de personnes vivaient en milieu urbain (environ 25% de la population totale du pays<sup>2</sup>), un chiffre considérablement plus élevé que la moyenne régionale en Asie. Kaboul est l'une des villes dont le rythme de croissance

est le plus élevé de la région, et l'on y dénombrait au moins 53 installations informelles en juillet 2013, bien qu'en réalité il y en ait probablement plus. Mais les taudis urbains se sont également multipliés dans d'autres villes afghanes, où les PDI vivent aux côtés des rapatriés; des populations urbaines pauvres et des populations nomades, généralement en occupant illégalement des terres appartenant à l'État ou privées. Même si elles sont mal loties en termes d'accès aux services et aux possibilités de subsistance, de nombreuses personnes estiment tout de même qu'il est préférable (ou du moins plus sûr) de rester sur place. Des expériences semblables dans d'autres pays suggèrent que cette concentration de personnes intensifie les pressions démographiques qui, à leur tour, peuvent entraîner de nouveaux déplacements.

### Pourquoi ne voyons-nous pas les signes?

L'Afghanistan traverse une transition importante sur le plan de la politique et de la sécurité, liée à une transition économique, si bien que tous es acteurs, internes ou externes, attendent de voir ce qu'il va se passer. Les personnes qui sentent comment les choses vont tourner sont peut-être réticentes, ou incapables (stratégiquement et en pratique), de faire quoi que ce soit.

Il y a aussi un élément de refus d'admettre l'échec. En effet, reconnaître l'existence d'une nouvelle crise du déplacement reviendrait à reconnaître l'échec, ou du moins le succès limité, du projet de construction de l'État mené par la communauté internationale depuis plus de dix ans. Si l'Ouest nie aujourd'hui l'existence d'une crise du déplacement, il peut se soustraire à ses responsabilités et refuser de s'impliquer puis, par la suite, rejeter la faute sur les autorités afghanes. En outre, en admettant d'avoir contribué à une nouvelle crise de déplacement, ou du moins de ne pas l'avoir empêchée, les pays pourraient se voir obligés d'accepter leur responsabilité d'accorder l'asile.

Enfin, que nous l'acceptions ou non, la Syrie est aujourd'hui le nouveau point chaud, tandis que l'Afghanistan est passé de mode. Plus proche de l'Europe, avec une crise du déplacement de la même ampleur que celle qu'a connue l'Afghanistan dans les premières années, la Syrie a effectivement détourné l'attention de ce qui se déroule en Afghanistan ou dans la région.

Malgré ces distractions, et les raisons qui poussent l'Ouest à ne pas s'engager, nous devrions continuer de nous poser la question suivante: Quelles seront les conséquences si nous ignorons ces signes



annonciateurs? Si nous n'agissons pas maintenant, et que nous ne sommes pas préparés à fournir une assistance, en payerons-nous un prix plus élevé à l'avenir sur le plan financier et, surtout, sur le plan humain? Il est déjà arrivé que l'Ouest ignore l'Afghanistan et laisse les problèmes couvrir, pour se réveiller finalement sous la menace du terrorisme. Comment pouvons-nous penser que la situation ne se détériore pas tout autant face à la combinaison d'une crise du déplacement non résolue, de la croissance des taudis urbains et d'une population jeune de plus en plus nombreuse et incapable d'accéder à l'éducation ou à l'emploi?

Susanne Schmeidl est cofondatrice et conseillère principale de The Liaison Office (Afghanistan) [www.tloafghanistan.org](http://www.tloafghanistan.org) ainsi que chercheuse invitée au Collège de diplomatie Asie-Pacifique de l'Université nationale australienne [susanne.schmeidl@tlo-afghanistan.org](mailto:susanne.schmeidl@tlo-afghanistan.org) [www.anu.edu.au](http://www.anu.edu.au).

1. UNHCR (2012) *Programme de retour et de réinstallation volontaire* [www.unhcr.org/4fedc64b9.html](http://www.unhcr.org/4fedc64b9.html)

2. Les diverses sources estiment généralement que l'Afghanistan compte entre 25 et 30 millions d'habitants, quoique le FNUAP estime qu'elle dépasse largement les 30 millions. Ainsi, l'estimation de la proportion de la population urbaine du pays varie elle aussi et se situe généralement entre 25 et 30%.

## Transition et déplacements

Khalid Koser

**En 2014, une série de « transitions » d'ordre sécuritaire, politique et économique se dérouleront en Afghanistan. Notre manière d'y répondre sera déterminante pour l'ampleur de tout futur déplacement des populations afghanes au cours des années à venir.**

Dans ses prévisions pour l'Afghanistan au cours de l'année 2014 et après, la communauté internationale a principalement porté son attention sur l'impact du retrait des forces militaires internationales du pays d'ici la fin de l'année. Cependant, la transition politique de 2014, qui commencera avec l'élection présidentielle, sera tout aussi importante pour la sécurité et la stabilité à court terme. Certains craignent également que la transition économique réduise encore davantage l'accès de nombreux Afghans à des moyens d'existence durables, et il est probable que cette situation provoque autant de nouveaux déplacements que l'insécurité ou les retombées du processus politique. Pour le moins, les voisins de l'Afghanistan semblent considérer qu'il est prioritaire d'opérer une transition politique stable dans le pays et il est peu probable qu'ils viennent entraver ce processus.

Depuis de très nombreuses années, la mobilité est une stratégie fondamentale d'adaptation et de survie pour les Afghans et leurs expériences antérieures de la migration influenceront certainement leurs stratégies migratoires ultérieures. De l'avis général, sur le plan du déplacement, le résultat le plus probable et le plus significatif des transitions actuelles revêtira la forme d'une augmentation des déplacements internes. L'un des plus grands défis sera l'accroissement du nombre de PDI en milieu urbain, qui viendront gonfler les rangs des populations urbaines pauvres, notamment à Kaboul. Tout nouveau phénomène de déplacement interne viendrait aggraver une crise déjà aiguë.

Alors même que le besoin de protéger et d'aider un nombre croissant de déplacés devrait s'accroître, il est probable que l'accès humanitaire et la sécurité deviennent des questions encore plus épineuses. Toutefois, il existe déjà une structure juridique, institutionnelle et programmatique importante (mais pas exhaustive) capable d'aider les Afghans déplacés. Même si ces structures risquent d'être limitées sur le plan des capacités, de la coordination et de l'efficacité, elles n'en constituent pas moins une base permettant de réagir en cas de nouveaux déplacements.

Lorsqu'on les interroge, de nombreux Afghans expriment certaines réserves quant à l'attitude de la communauté internationale, qui considère l'année 2014 comme une année charnière pour les perspectives immédiates du pays. Ce qui les fait douter, c'est le risque que toute action soit suspendue dans l'attente de voir comment les choses évoluent. Les priorités concernent de nombreux autres domaines aujourd'hui, de la corruption aux droits des femmes en passant par la hausse du chômage, la capacité des autorités locales et le renforcement de la confiance des investisseurs. Il en va de même pour le déplacement: alors que l'année 2014 pourrait provoquer de nouveaux déplacements, il n'existe aucune raison de ne pas s'attaquer aux aspects d'une crise qui existe déjà.

Une autre raison de cette réserve provient du refus d'accepter que le sort de l'Afghanistan se trouve effectivement entre les mains de la communauté

mai 2014

OIM/Katsui Kaya



Les travaux de construction commencent sur un nouvel hôpital de Ghazni en Afghanistan.

internationale. Les Afghans considèrent plutôt 2014 comme une étape capitale du projet à long terme de construction de l'État et comme un élément de la transition plus globale entre le passé et le futur. Enfin, certains craignent que cette situation finisse par créer une prophétie autoréalisatrice. Par exemple, l'incertitude au sujet du futur de l'Afghanistan, attisée par l'importance accordée par la communauté internationale à l'année 2014, influence déjà aujourd'hui même les décisions de migrer ou de rentrer.

On ne s'attend pas à d'importants retours de réfugiés pendant ou peu après la transition de 2014, car l'incertitude règne aussi bien sur l'avenir du pays que sur la viabilité du rapatriement volontaire et de la réintégration. Mais on n'envisage généralement pas non plus de nouveaux flux massifs de réfugiés ni de nouveaux mouvements migratoires transfrontaliers. Pour des raisons politiques et économiques, mais aussi pour certains groupes craignant pour leur sécurité, la possibilité ou le désir de se rendre en Iran ou au Pakistan pourraient décroître au cours de l'année à venir. Même s'il est

probable que la migration se poursuive, notamment par les personnes sollicitant l'asile en dehors de la région immédiate et souhaitant s'installer en Turquie en Europe ou en Australie, il n'en est pas moins vrai que de nombreux Afghans sont engagés à bâtir l'avenir de leur pays, ont souvent investi d'importantes ressources après leur retour et pourraient être peu enclins à émigrer de nouveau, sauf si cela est absolument inévitable.

Khalid Koser [k.koser@gcsp.ch](mailto:k.koser@gcsp.ch) est directeur adjoint et doyen universitaire du Centre de politique de sécurité, à Genève [www.gcsp.ch](http://www.gcsp.ch) et agrégé supérieur de recherche non résident pour le projet Brookings-LSE sur le déplacement interne [www.brookings.edu/about/projects/idp](http://www.brookings.edu/about/projects/idp).

Cet article est extrait de *Transition, Crisis and Mobility in Afghanistan: Rhetoric and Reality*, un rapport rédigé par l'auteur pour l'organisation internationale pour les migrations [www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Transition-Crisis-and-Mobility-in-Afghanistan-2014.pdf](http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Transition-Crisis-and-Mobility-in-Afghanistan-2014.pdf)

## Le statut de l'apatridie 60 ans après

Volker Türk

**Le 60e anniversaire de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides nous donne l'occasion d'attirer l'attention sur le visage humain de l'apatridie et de faire prendre conscience de l'impact de ce problème à la fois sur la vie des individus et plus largement des sociétés.**

La contradiction est cruelle dans un monde d'États-nations lorsque des millions d'individus sont reconnus comme n'appartenant à aucun État. Il y a soixante ans, la communauté internationale a convenu du premier traité international réglementant le statut des personnes apatrides (auquel 80 États sont désormais parties), et en 1961 c'est la Convention sur la réduction des cas d'apatridie qui a vu le jour. Toutefois le fléau de l'apatridie persiste, affectant la vie de nombreux individus et de nombreuses communautés partout dans le monde.

Être apatride cela signifie n'être considéré comme ressortissant de plein droit par aucun État. Entre autres, la nationalité donne à un individu le droit à la protection pleine et entière d'un État. Être apatride signifie donc souvent de se voir dénié ses droits les plus fondamentaux, d'être privé de la documentation nécessaire pour prétendre à ces droits et à de nombreux autres aspects essentiels pour mener une vie normale. Cela signifie également être méprisé et faire l'objet de discrimination, avec la pression supplémentaire de savoir que l'on transmet ce stigma à ses enfants et aux générations futures.

Cela ne veut pas dire que les personnes apatrides n'ont pas de liens avec un pays particulier. Toutefois, du fait de l'action ou de l'inaction d'un État, à cause de lacunes dans les lois ou les procédures, ou simplement par un concours de circonstances malencontreux, ces personnes se retrouvent laissées pour compte. Et cela presque invariablement sans aucune faute de leur part.

En vue de garantir une nationalité à tous les individus, le HCR promeut avec beaucoup d'insistance l'adhésion à la Convention de 1961 en procurant des conseils techniques sur l'application des Conventions et des normes pertinentes en matière de droits de l'homme. Toutefois, lorsque subsistent des obstacles, il cherche à obtenir pour la personne apatride un statut légal de résidence similaire à celui des réfugiés qui lui permette au moins d'accéder aux services essentiels. C'est pour cette raison que le HCR s'implique également dans la promotion de l'adhésion à la Convention de 1954 qui régit le statut des personnes apatrides.

Depuis 2011, le nombre des adhésions aux deux Conventions relatives à l'apatridie a atteint le total sans précédent de 33, et 22 États dans les quatre continents ont adhéré à l'une ou aux deux Conventions. Parmi les adhésions les plus récentes, la Hongrie et le Mexique ont retiré leurs réserves de la Convention de 1954 ; le Pérou, le Monténégro, la Côte d'Ivoire et la Lituanie ont tous adhéré à l'une ou aux deux Conventions ; la Géorgie, la Gambie et la Colombie ont adopté la législation requise en vue de leur adhésion respective. L'intention est que la campagne de commémoration du 60e anniversaire de la Convention de 1954 vienne encore renforcer ce mouvement.

### Mesures positives

Des mesures de prévention doivent être prises pour éviter de potentielles instances de privation de nationalité et pour garantir que les nouvelles situations de succession d'États ne se traduisent pas par de nouveaux cas d'apatridie. Bien plus, les législations et les procédures administratives sur la nationalité doivent être réformées de manière à éliminer la discrimination et garantir la mise en place de garde-fous adaptés pour éviter l'apatridie, particulièrement celle des enfants. À cet effet, en 2012 et 2013 le HCR a intensifié ses services en matière de conseils techniques et de promotion des réformes juridiques visant à corriger les lacunes dans les lois de nationalité et autres lois connexes de 56 États, principalement d'un point de vue de l'égalité des sexes et de la protection de l'enfant. Vingt-sept pays continuent d'opérer une discrimination à l'égard des femmes en refusant de permettre aux mères de transmettre leur nationalité à leurs enfants sur un pied d'égalité avec les pères – mais le Kenya, le Sénégal et la Tunisie ont tous les trois amendé leur législation sur la nationalité au cours des dernières années de manière à réaffirmer l'égalité des sexes et ont ainsi éliminé les obstacles qui empêchaient jusqu'ici la transmission de la nationalité par les femmes.

Des mesures simples comme l'inscription à l'état civil combinées à une réforme législative, peuvent devenir des outils précieux pour faciliter l'acquisition de la citoyenneté pour les personnes apatrides. Pour des millions de personnes partout

mai 2014

dans le monde, l'extrait d'acte de naissance – que nous sommes nombreux à considérer comme un acquis – est un rêve et la clé d'un avenir meilleur. Ce qui se traduit comme une évidence poignante à travers la fierté inscrite sur le visage de chacune des personnes qui reçoit pour la première fois un acte d'état civil en Thaïlande ou aux Philippines lors d'une remise de documents.

L'enregistrement des naissances, tout particulièrement, résout non seulement des préoccupations concernant la protection des enfants

mais également des questions d'apatridie et de réintégration. La Géorgie comme la Fédération de Russie ont mis en application des engagements en matière d'inscription à l'état civil et de systèmes de documentation, et l'enregistrement des naissances reste une priorité pour le HCR.

Dans la mesure où les personnes apatrides sont souvent sans papiers et qu'à ce titre elles ne sont ni comptées ni visibles, la difficulté de déterminer l'ampleur des situations d'apatridie constitue en soi un obstacle majeur aux tentatives de résolution



IRIN/David Longstreath

Une famille birmane enregistre son enfant pour obtenir un acte de naissance thaïlandais à la clinique Mae Tao de Mae Sot, en Thaïlande.

du problème. Mais des progrès ont été réalisés dans ce sens, et plusieurs États se sont engagés à entreprendre des études et des enquêtes et à produire des rapports sur la question de l'apatridie. Les Philippines ouvrent la voie dans ce domaine et un certain nombre d'autres pays, y compris la Géorgie, la Moldavie et le Royaume-Uni, ont mis en place des procédures de détermination de l'apatridie visant à améliorer l'identification et la protection des personnes apatrides. Le HCR a plaidé en faveur de procédures simples mais efficaces de détermination de l'apatridie et a donné des conseils techniques pour l'instauration de ces procédures à 39 États, parmi lesquels les États-Unis, le Brésil, l'Uruguay, le Costa Rica et le Panama.

### Réduire l'apatridie

De nombreux pays y compris la Côte d'Ivoire, la République Kirghize, le Turkménistan, le Sri Lanka, le Bangladesh et la Fédération de Russie ont effectué des progrès considérables pour résoudre des situations prolongées d'apatridie en accordant la nationalité à des populations apatrides. De plus en plus, les gouvernements reconnaissent le prix de l'apatridie non seulement en termes de droits de l'homme mais aussi en matière de ralentissement de la croissance et du développement et de la diversité sociale, un prix qui dans certains cas extrêmes a entraîné des conflits. En conséquence, un certain nombre d'États ont pris l'initiative au cours des dix dernières années de réformer leur législation et leurs politiques de nationalité. Le Bangladesh, par exemple, a reconnu la citoyenneté d'un grand nombre de personnes qui auparavant étaient apatrides, alors que la Côte d'Ivoire entreprend des mesures importantes pour résoudre une situation actuelle d'apatridie prolongée et éviter qu'elle ne touche de nouvelles générations.

Il est extrêmement encourageant de remarquer un intérêt accru de la part d'ONG qui se rallient à cette cause pour mettre fin à l'apatridie. Fort de cet intérêt émergent et croissant de la société civile, le HCR est plus que jamais déterminé à soutenir l'instauration au sein de la société civile d'un mouvement mondial garantissant une action plus radicale sur l'apatridie. À cet effet, le HCR organisera à nouveau une retraite annuelle sur l'apatridie qui rassemblera des représentants d'au moins 25 ONG afin de promouvoir la coordination entre les organisations de la société civile visant à renforcer et étendre le réseau des partenaires qui travaillent sur cette question.

Au cours des dernières années, le HCR a renforcé de manière conséquente ses activités liées à l'apatridie que sont venues appuyer des initiatives

juridiques comme l'élaboration de Lignes directrices fixant le cadre de travail applicable à la nationalité des enfants<sup>1</sup>, ainsi qu'un Manuel sur la protection des apatrides. Il organise également des programmes d'aide juridique visant à aider les apatrides à obtenir un état civil et des papiers d'identité ou à leur fournir un accès aux services essentiels. Il soutient également dans 25 pays des efforts destinés à obtenir la modification de lois et de politiques sur la documentation civile.

Au niveau mondial le HCR travaille en collaboration étroite avec l'UNICEF sur des questions liées à l'enregistrement des naissances tout en cherchant à renforcer la coordination des équipes nationales des Nations Unies sur les questions d'apatridie ; l'action conjointe menée pour résoudre les cas d'apatridie prolongée au Kirghizistan et les orientations techniques apportées à l'Assemblée constituante du Népal sont des exemples particulièrement positifs de cette coordination.

De solides progrès sont constatés à travers les efforts pour éliminer l'apatridie, notamment de la part d'États qui trouvent des moyens novateurs pour engager le dialogue sur le sujet, comme par exemple les efforts déployés par les États-Unis dans le cadre de différentes tribunes des droits de l'homme pour inciter d'autres États à réduire l'apatridie, ou les conseils techniques donnés par la Hongrie à toute une série d'États. Toutefois, il existe encore au moins 20 situations dans lesquelles des populations de plus de 25 000 personnes sont apatrides depuis plus de dix ans.

Cette année le HCR lance une campagne qui comporte une série de dialogues avec des groupes d'apatrides, la diffusion de témoignages, la publication d'un recueil de pratiques optimales, le premier Forum mondial sur l'apatridie ainsi que des réunions intergouvernementales régionales et nationales. Cette campagne vise à éradiquer l'apatridie au cours des dix prochaines années, un phénomène qui fait tomber dans un vide juridique et rend invisible une population exposée à la discrimination, à l'exploitation et à la brutalité sans mentionner toute une série d'autres problèmes de protection.

**Volker Türk** [turk@unhcr.org](mailto:turk@unhcr.org) est Directeur de la Protection internationale au siège de l'UNHCR à Genève. [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

1. *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness* [www.refworld.org/docid/50d460c72.html](http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html)



mai 2014

## Vers l'abolition de la discrimination fondée sur le sexe dans les lois de nationalité

Zahra Albarazi et Laura van Waas

**La discrimination fondée sur le sexe est un facteur qui contribue de manière considérable à générer et perpétuer l'apatridie, il reste donc toujours aussi primordial de combattre ce type de discrimination dans les lois de nationalité**

Les lois de nationalité de type discriminatoire perturbent la vie des gens de bien des manières. Des femmes choisissent de ne pas avoir d'enfants par crainte des problèmes auxquels ces enfants devront faire face. Des jeunes hommes bien sous tous rapports se voient dans l'impossibilité de trouver une épouse parce que leur apatridie rejaillirait sur l'ensemble de la famille, et serait même transmise à leurs enfants. Des couples qui s'aiment se sentent forcés de divorcer dans l'espoir que cela leur ouvrira une voie vers l'obtention de la nationalité et un avenir moins incertain pour leurs enfants. Des enfants qui ne peuvent pas terminer leur scolarité, obtenir des soins médicaux, trouver un travail décent lorsqu'ils grandissent, hériter d'un bien, voyager ou voter, tels sont les effets, même s'ils ne sont pas intentionnels, des lois de nationalité qui permettent aux hommes, et non aux femmes, de transmettre leur nationalité à leurs enfants. C'est plutôt l'inverse: historiquement l'intention des systèmes en vertu desquels la nationalité du père est décisive pour déterminer celle des enfants était d'instaurer l'unité et la stabilité des familles. Toutefois, dans la réalité, lorsqu'un enfant n'est pas en mesure d'obtenir la nationalité de sa mère pour cause de discrimination dans la législation, l'impact peut s'avérer particulièrement draconien<sup>1</sup>. Si le père est apatride, inconnu, décédé ou encore s'il est incapable ou ne veut pas transmettre sa propre nationalité, il peut arriver que l'enfant se retrouve sans nationalité.

Pour y remédier il suffirait de légiférer de manière à ce que la nationalité puisse se transmettre à l'enfant par le père ou par la mère. La mesure simple et efficace qui consiste simplement à ajouter deux mots – « ou la mère » – est l'une des succès du combat contre l'apatridie. La prise de conscience de l'importance qu'il y a à instaurer des règles de nationalité neutres en matière de sexe prend de l'ampleur et s'accompagne d'une mobilisation croissante en faveur de cette cause. La pression qui pèse sur les États qui maintiennent en vigueur une législation discriminatoire ne cesse de croître.

Plusieurs parmi les pays qui ont des populations apatrides importantes sont aussi ceux dans

lesquels des lois discriminatoires sont encore en vigueur. C'est le cas par exemple du Koweït, de la Syrie et de la Malaisie où les enfants de pères apatrides héritent cette apatridie ainsi que les problèmes qui l'accompagnent même si leur mère est ressortissante à part entière du pays concerné; à l'inverse, ceux dont la mère est apatride et dont le père bénéficie de la nationalité échappent à ce sort. Il y a 27 pays dans lesquels il est difficile ou impossible pour un enfant d'acquérir la nationalité de sa mère<sup>2</sup>. Même s'ils sont nés et qu'ils ont toujours vécu dans ce pays, ces enfants risquent l'expulsion, ils sont exclus des services financés par le gouvernement comme les soins médicaux ou l'éducation, et peuvent se voir refuser le droit à la propriété ou peuvent être empêchés d'exercer certaines professions. Se voir privés de la nationalité de leur mère peut également entraîner chez ces enfants des problèmes psychologiques significatifs relatifs à la formation de l'identité et du sentiment d'appartenir à une communauté.

Aujourd'hui, la notion selon laquelle les hommes et les femmes devraient être égaux devant la loi est généralement acceptée partout dans le monde – et il s'agit même d'un principe protégé par la Constitution de nombreux pays. Cela reste toutefois un développement relativement récent et il reste encore beaucoup à faire pour garantir que le principe de l'égalité des sexes se traduise dans une législation, une politique et des pratiques exemptes de toute distinction sexiste. Avant l'adoption en 1979 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), il y avait encore plusieurs douzaines d'États qui refusaient d'accorder aux femmes des droits égaux en matière de nationalité. Jusqu'en 1985, 1987, 1992 et 1998 respectivement, une femme possédant la nationalité néerlandaise, pakistanaise, thaïlandaise ou ivoirienne n'avait pas le droit de transmettre sa nationalité à ses enfants dans les mêmes conditions que les hommes.

Depuis l'année 2000, les lois de nationalité à caractère sexiste ont été abrogées en série à l'échelle mondiale et plus d'une vingtaine de réformes

ont eu lieu. Plus récemment, le Sénégal en 2013 a amendé sa législation en matière de nationalité et un certain nombre d'autres pays ont entamé des discussions visant un tel changement.

### Points de friction

Ailleurs toutefois, cette question semble ne rassembler que peu d'adaptés. Malgré des exemples de réforme dans le monde entier, la discrimination sexiste n'a pas encore été entièrement éliminée des législations nationales. La question de savoir pourquoi varie inévitablement d'un État à l'autre mais si certains facteurs communs d'opposition au changement semblent se dégager. L'un des arguments avancés de manière répétée par les États qui cherchent à justifier leurs législations sexistes est que le fait d'autoriser les femmes à transmettre leur nationalité à leurs enfants violerait l'interdiction de la double nationalité : dans certaines circonstances, des enfants pourraient obtenir deux nationalités à la naissance. Cependant, la même chose pourrait se produire lorsqu'un homme épouse une femme étrangère, et de nombreux pays ont recours à

d'autres méthodes pour s'assurer que les enfants in fine n'obtiennent qu'une seule nationalité.

L'un des moyens pour réduire les obstacles qui s'opposent à une réforme juridique est de comprendre le processus grâce auquel le résultat escompté a été obtenu ailleurs. En vue de contrecarrer les résistances au changement d'un État, il semble qu'un effort de pression unifié soit nécessaire, tel celui connu par l'Égypte (voir encadré). Néanmoins, dans certains États, les initiatives de plaider n'ont pas réussi à se développer de la même manière, peut-être parce que la société civile, les médias et le public n'ont pas pris conscience de l'importance de cette question et qu'ils ne se rendent pas compte que les lois de nationalité peuvent rendre des enfants apatrides et les priver de leurs droits fondamentaux. Dans certains pays où une législation discriminatoire est toujours en vigueur l'absence d'une prise de conscience constitue une difficulté certaine et fait obstacle à une implication positive du public – particulièrement lorsque la rhétorique politique s'appuie sur des craintes sécuritaires et sur des enjeux démographiques.

## La voie vers la réforme empruntée par l'Égypte

Historiquement, dans sa législation l'Égypte prévoyait uniquement la transmission de la nationalité du père à ses enfants. Le gouvernement justifiait cette discrimination en argumentant qu'il s'agissait « d'empêcher un enfant de bénéficier de deux nationalités dans les cas où ses parents auraient une nationalité différente, dans la mesure où cela pourrait lui porter préjudice pour son avenir [et] que la transmission de la nationalité par le père est la procédure la plus adéquate dans l'intérêt de l'enfant »<sup>3</sup>. Un changement a été introduit en 2004, lorsqu'un amendement a permis d'insérer les mots « ou la mère » dans la clause réglementaire concernant la transmission de la nationalité par filiation<sup>4</sup>. Ce qui a concrétisé le succès d'une campagne de plaider à l'actif de la société civile.

En 1998, une coalition nationale a été formée qui a permis à de nombreuses ONG de défense des droits de la femme d'élaborer un « rapport parallèle » collectif de la société civile destiné au Comité de la CEDAW des Nations Unies sur les progrès réalisés par le gouvernement sur la mise en application de ses obligations en vertu de la Convention; le processus qui a consisté à entreprendre des recherches et des activités de plaider conjointes sous les auspices de la coalition a servi de base pour une poursuite de la collaboration sur le sujet<sup>5</sup>. Et dès 2002, plusieurs organisations de défense des droits de la femme avaient initié la campagne « À bas la loi de nationalité ! » qui a attiré à sa cause toute une série d'autres organisations de droits de l'homme, et plus

spécialement des défenseurs des droits de l'enfant. Ces groupes ont organisé des manifestations publiques et ont utilisé les médias pour donner une place préminente à leur cause. Le Collective for Research and Training and Development Action (CRTDA), une organisation basée au Liban qui se trouve à l'avant-garde de l'action en faveur des droits de la femme sur ce thème au Moyen-Orient et en Afrique du Nord a publié un rapport qui documentait certains des problèmes relatifs aux droits de l'homme causés par la loi de nationalité à caractère discriminatoire en vigueur en Égypte. Ces éléments ont alimenté la campagne alors que les organisations continuaient simultanément d'invoquer l'inconstitutionnalité de la loi puisqu'en vertu de la Constitution égyptienne les hommes et les femmes sont égaux en droit.

Après une année de campagne, le gouvernement a confirmé qu'il allait étudier la question et a subséquemment déclaré que même s'il n'était pas prêt à octroyer la nationalité aux enfants nés de mère égyptienne, il leur accorderait des droits similaires à ceux des ressortissants. Toutefois, les organisations de défense des droits de la femme ne se sont pas satisfaites de cette demi-mesure et elles ont poursuivi leurs pressions jusqu'à ce que peu après le gouvernement concède finalement qu'une réforme était nécessaire. En 2004 la loi a été amendée avec effet rétroactif, et tous les enfants nés d'une mère égyptienne avant ou après la date d'entrée en vigueur de l'amendement ont eu droit à la nationalité égyptienne.

mai 2014

Dans les endroits où il existe un intérêt et une mobilisation de la société civile, cela ne se traduit pas toujours par des efforts pour impliquer les personnes apatrides elles-mêmes ce qui tend à renforcer leur sentiment d'exclusion. Cela se produit principalement lorsque la société civile se concentre uniquement sur le sujet des droits de la femme, alors que les femmes impliquées sont concernées en priorité par le sort de leurs enfants, garçons et filles de la même manière. Un manque de participation des segments de population concernés peut également trouver son origine dans la crainte d'être identifiés ou soumis à différentes formes officielles de harcèlement.

Sans sous-estimer l'importance des obstacles qui continuent d'être opposés à l'abolition des lois de nationalité à caractère sexiste et tout en reconnaissant qu'il faut les identifier, il n'en reste pas moins que le mouvement en faveur de l'élimination de la discrimination sexiste dans la transmission de la nationalité par filiation ne cesse de se renforcer. De nombreux pays ont déjà pris l'engagement de réformer leur législation ou sont en train de discuter les mécanismes d'une réforme. En toute probabilité le nombre d'États dans lesquels subsistent des lois qui posent problème à cet égard passera à moins de vingt dans un proche avenir, et cela en soi est de nature à envoyer un message vigoureux aux gouvernements qui ne se sont pas encore engagés à adopter ce changement.

Dans l'intervalle, l'engagement de la société civile s'étend géographiquement et devient de plus en plus sophistiqué. Les efforts en matière de lobbying tant à l'échelle régionale que nationale alimentent l'émergence d'une campagne mondiale de plaidoyer déterminée à mettre fin à toutes les lois de nationalité à caractère discriminatoire. Les organisations de promotion des droits de la femme, celles qui combattent les discriminations comme celles qui cherchent des solutions à l'apatridie joignent leurs forces dans la poursuite d'un objectif commun qui consiste à faire prendre conscience au public de l'impact que peuvent avoir les lois de nationalité à caractère sexiste et à lutter pour qu'elles soient universellement abolies<sup>6</sup>. Les femmes et leurs familles qui subsistent ces lois partout dans le monde réussissent maintenant à faire entendre leur voix. Des leçons sont tirées des succès obtenus jusqu'ici et le programme en faveur du changement est sans équivoque.



Après que leur citoyenneté a été confirmée, les Biharis du Bangladesh ont aujourd'hui l'espoir de vivre une vie normale après des années d'exclusion.

**Zahra Albarazi Z. Albarazi@uvt.nl** est chargée de recherche et Laura van Waas **Laura.vanWaas@uvt.nl** est responsable de recherche et dirige le programme sur l'apatridie de la Tilburg University Law School. [www.tilburguniversity.edu/about/schools/law/](http://www.tilburguniversity.edu/about/schools/law/)

1. Voir, par exemple, UNHCR et CRTDA (2012) *A Regional Dialogue on Gender Equality, Nationality and Statelessness: Overview and Key Findings* [www.refworld.org/docid/4f267ec72.html](http://www.refworld.org/docid/4f267ec72.html) (en anglais uniquement); Equality Now (2013) *Campaign to End Gender Discrimination in Nationality and Citizenship Laws* [www.equalitynow.org/sites/default/files/NationalityReport\\_FR.pdf](http://www.equalitynow.org/sites/default/files/NationalityReport_FR.pdf) Women's Refugee Commission and Tilburg University (2013) *Our Motherland, Our Country. Gender Discrimination and Statelessness in the Middle East and North Africa* [www.unhcr.org/refworld/docid/4f267ec72.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f267ec72.html) (en anglais uniquement).
2. Arabie Saoudite, Bahamas, Bahreïn, Brunei Darussalam, Burundi, Émirats Arabes Unis, Iran, Iraq, Jordanie, Koweït, La Barbade, Liban, Libéria, Libye, Madagascar, Malaisie, Mauritanie, Népal, Oman, Qatar, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Suriname, Swaziland, Syrie, et Togo. HCR (2014) Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness [www.refworld.org/docid/532075964.html](http://www.refworld.org/docid/532075964.html)
3. Division des Nations Unies pour la promotion de la femme [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations.htm)
4. Article 1, paragraphe 3a.
5. Mackay C (2012) *Exploring the Impact of the 2004 Nationality Law Reform Campaign on Gender Equality in Egypt* <https://dar.ucegypt.edu/bitstream/handle/10526/3087/C.MacKay%20Thesis%20Final%20Draft.pdf?sequence=3>
6. La Women's Refugee Commission, le HCR, Equality Now, Equal Rights Trust et le Programme sur l'apatridie de la Tilburg University ont uni leurs efforts pour jeter les bases d'un mouvement mondial de campagne visant à éliminer la discrimination sexiste dans les lois de nationalité. Le lancement de cette campagne est prévu pour mi-2014.

## Dénationalisation judiciaire des Dominicains d'origine haïtienne

Liliana Gamboa et Julia Harrington Reddy

**Une décision récente du tribunal constitutionnel en République dominicaine, si appliquée dans sa forme provisoire, risque de rendre apatrides des milliers de Dominicains et d'envoyer comme message à d'autres États qu'il est acceptable de procéder à des dénationalisations arbitraires en masse du moment qu'elles ont une base juridique.**

En République dominicaine il est devenu pratiquement impossible pour des personnes d'origine haïtienne d'obtenir la nationalité dominicaine et les droits qui s'y rattachent – cela concerne une population dont le nombre varie entre 250 et 500 000 personnes sur une population totale d'environ dix millions<sup>1</sup>. Des modifications récentes de la Constitution de la République dominicaine, dont l'interprétation a ensuite été pervertie en 2013 par la Cour constitutionnelle, font augmenter les menaces qui pèsent sur les Dominicains d'origine haïtienne ; en effet même s'ils sont ressortissants dominicains au regard d'une lecture ordinaire de la Constitution, ils risquent de manière permanente de devenir apatrides, selon la définition qu'en donne le droit international.

Depuis longtemps l'État dominicain fait preuve d'énormément de réticence et ne reconnaît qu'à grand peine la nationalité des Dominicains d'origine haïtienne contribuant ainsi fortement à leur marginalisation. De 1929 à janvier 2010, la Constitution dominicaine accordait la nationalité à tous les enfants nés sur le territoire national, à l'exception de ceux nés de parents diplomates ou « en transit » au moment de la naissance. Pendant de nombreuses années, la République dominicaine a argumenté que les individus d'origine haïtienne nés en République dominicaine n'avaient aucun droit à la nationalité dominicaine parce que leurs parents se trouvaient en transit, même lorsque ces familles se trouvaient dans le pays depuis plusieurs générations.

En septembre 2005, la Cour interaméricaine des droits de l'homme est devenue le premier tribunal international à statuer sans ambiguïté sur l'interdiction de la discrimination raciale en matière de nationalité. Dans un jugement qui a fait date, *Yean et Bosico c. République dominicaine*, elle a estimé que par son application discriminatoire de sa Constitution et de ses lois et règlements sur la citoyenneté et l'enregistrement des naissances, la République dominicaine avait rendu apatrides des enfants d'origine haïtienne les

privant ainsi de l'égalité du droit à la protection devant la loi. La Cour a affirmé que : « Même s'il appartient à un État particulier, en vertu de sa souveraineté, de déterminer qui sont ses citoyens, la discrétion de l'État doit être limitée par les droits de l'homme dont l'existence est de protéger les individus contre l'arbitraire des actions de l'État. Plus particulièrement, les États se voient limités dans leur droit discrétionnaire d'accorder la nationalité par leur obligation de garantir une protection égale devant la loi et d'éviter, d'empêcher et de réduire l'apatridie<sup>2</sup> ».

Malgré le caractère légalement contraignant cette décision de la Cour, celle-ci a eu au niveau national un effet inverse à celui escompté. Déjà en 2004, avant l'affaire *Yean et Bosico*, le gouvernement avait adopté une loi sur la migration qui étendait la définition de « en transit » de manière à y inclure tous les « non-résidents » et en faire une catégorie élargie comprenant quiconque se trouvant dans l'impossibilité de prouver le bien-fondé de son droit de résidence dans le pays. De cette manière, la signification de la disposition relative à la nationalité de la Constitution était transformée sans en changer les termes. Suite à l'affaire *Yean et Bosico* on a assisté à une intensification de l'application de cette loi. Alors qu'il était uniquement prévu de l'appliquer avec effet prospectif, l'agence dominicaine de l'état civil a commencé de l'appliquer rétroactivement en vue de retirer leur nationalité à des Dominicains d'origine haïtienne qu'elle avait antérieurement reconnus comme ressortissants.

Le 26 janvier 2010, la République dominicaine a adopté une Constitution largement révisée qui n'accorde la nationalité qu'aux enfants de « résidents » eux-mêmes nés sur sol dominicain. C'est ainsi que des individus nés en République dominicaine après janvier 2010 et qui ne disposent pas d'un document prouvant la nationalité ou la résidence légale de leurs parents ne sont plus considérés comme des ressortissants dominicains de droit dans la mesure où leurs parents font

mai 2014

maintenant partie de la catégorie des non-résidents – indépendamment de la durée pendant laquelle ils ont eux-mêmes, ou leur famille, vécu en République dominicaine, une durée qui dans certains cas peut s'étendre sur plusieurs générations.

Il est tout aussi préoccupant de constater que ce sont maintenant des documents relatifs à la légalité de la résidence fournis par le gouvernement qui déterminent les droits d'un individu, plutôt que les événements réels. Il est tout à fait possible que les parents ou les grands-parents d'un individu aient eu pleinement droit à la nationalité en vertu de la Constitution dominicaine antérieure, mais que cette preuve leur soit déniée parce que l'État n'a pas la capacité logistique ou bureaucratique ou la volonté de la leur fournir ou pour cause de discrimination. La nouvelle Constitution convertit donc les actions passées de l'État – même si elles étaient erronées ou sujettes à caution au moment où elles ont été commises – en facteurs déterminants pour évaluer aujourd'hui les droits des individus.

Après que l'agence dominicaine de l'état civil a commencé à refuser de leur fournir des documents d'identité, cartes d'identité et extraits de naissance, sans reconnaissance officielle – ou preuve documentaire – de leur nationalité, de nombreux Dominicains d'origine haïtienne ont également commencé à constater une érosion de leur qualité de vie. Dans la mesure où la nationalité joue un rôle de « portail », ce n'est pas uniquement le droit à la nationalité qui est en jeu mais également le droit à une personnalité juridique, à l'égalité devant la loi, à la vie de famille, à l'éducation, à la participation politique et à la liberté de mouvement. Privés de la nationalité qui leur revient de droit, les Dominicains d'origine haïtienne sont condamnés par leur propre gouvernement à un statut permanent d'illégalité dans leur propre pays.

### Événements récents

Le dernier coup a été porté par le tribunal constitutionnel le 23 septembre 2013 lorsqu'il a statué que Juliana Deguis Pierre qui était née en République dominicaine en 1984, avait été enregistrée à tort à sa naissance en tant que ressortissante dominicaine. Le tribunal constitutionnel a décidé que ses parents, qui prétendent ne pouvaient pas prouver « la régularité » de leur statut migratoire, étaient donc par défaut « des étrangers » aux fins de la législation nationale dominicaine. En conséquence, Juliana n'avait aucun droit à la nationalité qu'elle avait reçue à la naissance et devait être dénationalisée. Allant encore plus loin, le tribunal constitutionnel

a donné ordre à l'agence dominicaine de l'état civil d'examiner en détail tous les registres de naissance depuis 1929 et d'en retirer tous les individus supposés enregistrés à tort et jusqu'à cette date reconnus comme ressortissants dominicains.

Cette décision du tribunal constitutionnel est sans précédent. Premièrement, par le nombre des personnes touchées: certains observateurs avancent que jusqu'à 200 000 personnes pourraient être rendues apatrides. En effet, le fait d'avoir été reconnus auparavant comme ressortissants dominicains leur interdit de revendiquer la nationalité haïtienne autrement que par le biais d'une naturalisation qui à son tour nécessite d'être résident en Haïti.

Deuxièmement, la décision du tribunal constitutionnel fait preuve d'un mépris flagrant pour l'arrêt légalement contraignant rendu dans l'affaire *Yean et Bosico* et contrevient la Constitution dominicaine qui prévoit que ses propres dispositions ne devraient pas être appliquées rétroactivement et qui maintient qu'au cas où deux autorités juridiques se contrediraient mutuellement le principe le plus protecteur des droits de l'individu devrait prévaloir. Au-delà de la Cour interaméricaine et de la Constitution dominicaine, il existe trois principes fondamentaux des droits de l'homme qui encadrent la réglementation en matière de nationalité: l'interdiction de la discrimination raciale; l'interdiction de l'apatridie; et l'interdiction de la privation arbitraire de la citoyenneté. La décision du tribunal constitutionnel viole ces trois principes.

### Les réactions face à cette décision

Cette décision a provoqué des ondes de choc à travers l'ensemble du pays, de la région et plus largement de la communauté des droits de l'homme. Qu'est-ce que cela peut signifier lorsque l'entité chargée d'interpréter la constitution rend une décision contraire aux termes de cette même constitution ? Et dans ce cas, que devient l'état de droit ?

En toute logique, l'exécutif dominicain devrait refuser d'appliquer cette décision par respect pour la constitution elle-même; néanmoins, de nombreux Dominicains, tout en reconnaissant les failles de la décision sont convaincus qu'elle doit être respectée purement et simplement parce qu'elle a été rendue par l'instance juridique la plus haute du pays.

L'UNHCR, l'UNICEF, les États-Unis et l'Union européenne ont rendu publiques des



déclarations faisant état de leur préoccupation. La Communauté des Caraïbes (CARICOM) a été sans équivoque dans sa condamnation de la décision; elle a suspendu l'examen de la demande d'adhésion de la République dominicaine à CARICOM et a instamment demandé par deux fois que la situation soit discutée au sein du Conseil permanent de l'Organisation des États américains. La diaspora dominicaine aux États-Unis semble avoir généralement une attitude critique à l'égard de cette décision – peut-être parce qu'il lui est aisé d'imaginer les répercussions dévastatrices que supposerait l'adoption d'un principe similaire par les États-Unis.

À l'heure actuelle, tous les yeux se tournent vers le président de la République dominicaine, M Médina, qui en tant que chef de gouvernement a pour tâche d'appliquer la décision de la Cour constitutionnelle. Immédiatement après la décision, il s'est excusé auprès des personnes touchées et il a dit qu'il veillerait à ce que personne ne soit dénationalisé; il est ensuite revenu sur ses excuses, déclarant que l'état de droit devait être respecté même si lui-même était préoccupé par les effets humanitaires de la décision; puis il a demandé une analyse et une évaluation du nombre de personnes susceptibles d'être concernées avant d'annoncer finalement que le gouvernement allait procéder à l'application de la décision dans son intégralité.

Dans les trois mois suivant la décision du tribunal constitutionnel, la Commission interaméricaine des droits de l'homme s'est rendue en République dominicaine. Durant cette mission, le président Médina a annoncé qu'une loi exceptionnelle de naturalisation serait soumise au Congrès pour rétablir la nationalité des personnes touchées par la décision et dont la citoyenneté avait déjà été reconnue par l'agence dominicaine de l'état civil. Toutefois, l'adoption de cette loi exceptionnelle de naturalisation a été retardée à plusieurs reprises.

Suivant sa mission en République dominicaine, la Commission a spécifié que la mise en œuvre de la décision du tribunal constitutionnel devrait :

- Garantir le droit à la nationalité des individus à qui ce droit avait été accordé en vertu du système juridique national en vigueur entre 1929 et 2010.
- Ne pas contraindre les personnes techniquement dénationalisées en vertu de la décision du tribunal constitutionnel à l'obligation de

s'enregistrer comme étrangers comme condition préalable à la reconnaissance de leurs droits.

- Veiller à ce que les garanties relatives au droit à la nationalité des personnes touchées par la décision du tribunal constitutionnel soient générales et automatiques, et faire en sorte que ces garanties ne puissent pas être discrétionnaires ou appliquées de manière discriminatoire.
- Veiller à ce que les mécanismes destinés à restaurer ou garantir la citoyenneté soient accessibles financièrement.
- Impliquer la participation de la société civile et des représentants des populations touchées par la décision du tribunal constitutionnel<sup>3</sup> dans la mise en œuvre de toutes ces mesures.
- Si ces principes se concrétisent dans le « Plan de régularisation à l'intention des étrangers se trouvant en situation migratoire irrégulière en République dominicaine », les aspects les plus iniques de l'injustice attachée à la décision du tribunal constitutionnel pourraient encore être évités.

Il est maintenant temps pour la communauté internationale de trouver le moyen d'articuler le concept selon lequel il ne suffit pas qu'un jugement soit rendu par une Cour ou un tribunal pour qu'il soit légitime et que « l'état de droit » est une question tout autant de substance que de procédure. Elle devra également trouver le moyen d'augmenter le prix politique à payer par la République dominicaine si la décision du tribunal constitutionnel est appliquée dans sa forme actuelle.

Liliana Gamboa est Chargée de programme en matière d'égalité et de citoyenneté et Julia Harrington Reddy est Conseillère juridique principale en matière d'égalité et de citoyenneté à l'Open Society Justice Initiative.  
[lliana.gamboa@opensocietyfoundations.org](mailto:lliana.gamboa@opensocietyfoundations.org)  
[julia.harringtonreddy@opensocietyfoundations.org](mailto:julia.harringtonreddy@opensocietyfoundations.org)  
[www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org)

1. Voir Wooding B 'Combattre la discrimination et l'apatridie en République dominicaine', *Revue Migrations Forcées* numéro 32 'Apatrides' [www.fmreview.org/fr/pdf/MFR32/09.pdf](http://www.fmreview.org/fr/pdf/MFR32/09.pdf)

2. *Dilcia Yean et Violeta Bosico c. République dominicaine*, Int. Am. Ct. H.R. Cas n° 12.189 (8 septembre 2005).

3. 'Observations préliminaires suite à la visite de la Commission interaméricaine des droits de l'homme en République dominicaine', Commission interaméricaine des droits de l'homme, Santo Domingo, 6 décembre 2013.  
[www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2013/097A.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2013/097A.asp)

mai 2014

## Portraits d'apatrides en Europe

Ces histoires<sup>1</sup> proviennent du Réseau européen sur l'apatridie (European Network on Statelessness, ENS), une alliance de la société civile composée actuellement de 53 organisations dans 33 pays, qui réunit des études de cas dans le cadre d'une campagne visant à donner un visage humain à l'apatridie et à prouver que de plus amples mesures politiques sont nécessaires pour améliorer la protection des apatrides. Cette campagne s'accompagne d'une pétition (disponible en ligne à compter du 28 mai 2014) qui appelle les dirigeants européens à respecter la Convention de 1954 relatives au statut des apatrides (dans les pays qui ne le font pas encore) et de s'engager à définir une procédure de détermination du statut d'apatride. [www.statelessness.eu](http://www.statelessness.eu)

En Europe, de nombreuses personnes apatrides subissent chaque jour des violations de leurs droits humains, qu'ils vivent dans la rue dans le plus complet dénuement ou qu'ils soient détenus longuement dans des centres pour immigrants. Toutefois, la solution est simple : établir une procédure de détermination du statut d'apatrides qui fonctionne.

1. Tous les noms ont été changés.

### Isa

Isa est né au Kosovo. Il a fui en Serbie suite au conflit de 1999 mais, comme il ne possédait pas de papiers d'identité, il n'a jamais été enregistré comme personne déplacée de l'intérieur. Il ne se rendait pas à l'école, il n'avait pas non plus d'assurance-maladie et ses seules preuves de résidence étaient les relevés de sa concubine et de ses voisins. Son premier document d'identité, son acte de naissance, lui a été délivré en 2013 alors qu'il avait 29 ans. Il avait réussi à l'obtenir grâce à une nouvelle procédure introduite en 2012.

Cependant, même s'il a été capable de faire enregistrer sa naissance, Isa reste sans nationalité. Il ne peut pas « hériter » de la nationalité de son père (puisque lui non plus n'en a pas) ou de celle de sa mère (elle est partie lorsqu'il n'avait que deux semaines et Isa ne sait pas si elle disposait d'une nationalité au moment de sa naissance). Dénué de nationalité, Isa reste privé de l'exercice de ses droits et de l'accès aux services.

*« Je ne peux pas me marier, ni être reconnu comme le fils de mon père, ni rendre visite à ma famille au Kosovo. Je ne peux pas travailler légalement, ni bénéficier d'une assistance sociale ou contracter une assurance santé. Les gens me traitent comme si je n'existais pas ou comme si j'étais un criminel. »*

Actuellement, la Serbie ne dispose d'aucune procédure pour reconnaître l'apatridie et régulariser le statut d'Isa. La seule option qui se présente à Isa est d'acquérir la nationalité serbe en se faisant naturaliser mais, malheureusement, Isa ne peut fournir aucune preuve écrite de sa résidence comme l'exige la loi. Il continue donc de vivre une existence incertaine.

### Sarah

Sarah est née et a été élevée en République démocratique du Congo (RDC) d'un père rwandais et d'une mère congolaise. En 2001, pendant la guerre entre les deux pays voisins, les parents de Sarah ont été arrêtés si bien que celle-ci s'est retrouvée seule à l'âge de 15 ans. Un an après que ses parents avaient été emprisonnés, Sarah a décidé de fuir vers les Pays-Bas.

À son arrivée, elle a déposé une demande de permis de séjour en tant que demandeur d'asile mineur et non accompagné, mais sa demande a été rejetée. Un processus de rapatriement a alors été amorcé. Cependant, deux jours avant son retour en RDC, les autorités néerlandaises lui ont annoncé que le laissez-passer nécessaire à son expulsion, et précédemment accordé par les autorités congolaises, avait été retiré. Le processus d'expulsion a donc dû être suspendu, et Sarah a reçu l'autorisation de rester. Afin de régulariser son statut, Sarah a déposé une demande de « permis de séjour hors faute », un permis d'un an destiné aux personnes qui ne peuvent pas quitter les Pays-Bas pour des raisons dont ils ne sont pas responsables. Dans le cadre de cette demande, Sarah devait obtenir auprès des autorités congolaises un document prouvant son identité et c'est à ce moment-là qu'elle s'est rendue compte, pour la première fois, qu'elle était apatride.

L'ambassade congolaise aux Pays-Bas l'a informée qu'elle avait automatiquement perdu la nationalité congolaise à l'âge de 18 ans, puisque les personnes ayant une double nationalité étaient obligées de choisir l'une ou l'autre à cet âge-là. Sarah n'était pas consciente de cela. Quant à l'ambassade rwandaise, elle a informé qu'elle ne pouvait pas être reconnue comme rwandaise car elle n'était pas née au Rwanda et qu'elle n'avait aucun lien étroit avec le pays.

Douze ans plus tard, Sarah n'est toujours pas capable de (ré)acquérir ses documents d'identité congolaise ou rwandais et, comme les Pays-Bas ne disposent actuellement d'aucune procédure de reconnaissance ou de régularisation des apatrides, il n'y a pas de solution en vue pour Sarah.

*«Lorsque je suivais la procédure de demande d'un permis de séjour, j'avais au moins la possibilité d'étudier et de me faire des amis. À l'heure actuelle, je me sens isolée. Je reste chez moi tous les jours. J'aimerais fonder une famille mais, au vu de ma situation, je ne peux pas.»*

## Luka

*«Tout ce que je veux, c'est travailler. Pourquoi ne me donnent-ils pas de permis de séjour pour que j'aie le droit de travailler ? Ils me forcent à travailler dans l'illégalité. J'en ai assez.»*

Luka est né en Ukraine lorsqu'elle faisait encore partie de l'Union soviétique. Après avoir été élevé dans un orphelinat, il a émigré en Slovaquie en 1991, à l'âge de 15 ans. Luka n'a jamais reçu de documents des autorités ukrainiennes confirmant sa nationalité.

Luka a été mis en détention à plusieurs reprises en Slovaquie, la dernière fois en 2010, lorsqu'il a passé 14 mois en centre de détention. Il en avait été libéré après qu'un tribunal a décidé que son expulsion de Slovaquie n'était pas possible et lui a accordé un droit de séjour toléré. Les autorités slovaques ont simplement enregistré sa nationalité comme « indéterminée » ; toutefois, tout semble indiquer qu'il est en fait un apatride. Lorsque Luka a essayé de soumettre une demande d'extension de son séjour toléré, on lui a demandé de soumettre de nouveaux documents confirmant que l'ambassade ukrainienne refusait de lui délivrer un document de voyage de remplacement. Alors que la police disposait déjà de preuves confirmant que l'Ukraine n'acceptait pas Luka comme l'un de ses citoyens, elle a refusé tout de même de traiter sa demande. En revanche, elle lui a administré une amende de 80 € pour être en situation de séjour illégal. Une semaine plus tard, il a reçu une nouvelle amende, de 160 € cette fois-ci.

Après avoir passé plus de 20 ans en Slovaquie, Luka n'est toujours pas reconnu comme apatride et son statut de séjour toléré ne lui permet toujours pas de travailler ni d'accéder à une assurance santé. Il ne peut pas épouser sa partenaire, la mère de son fils de 8 ans qui est une citoyenne slovaque et qui vit avec lui et la mère de celui-ci.

*«Je ne suis pas officiellement reconnu comme le père de mon fils. Mon nom n'apparaît pas sur son acte de naissance. Ils ont refusé de l'y inscrire car je ne dispose d'aucun document prouvant mon identité.»*

## Discrimination et sécurité humaine des apatrides

Amal de Chickera et Joanna Whiteman

**Il est utile d'explorer les interconnexions entre l'apatridie et la discrimination en vue d'éclairer la multiplicité des vulnérabilités associées à l'apatridie et de fournir un cadre de travail permettant de leur trouver une solution.**

L'apatridie a un impact significatif sur la sécurité humaine, sur l'accès au développement et sur l'exercice des droits humains. L'Equal Rights Trust approche l'apatridie sous l'angle de l'égalité et de la non-discrimination. Le droit de tous les êtres humains, y compris les apatrides, de ne subir aucune discrimination dans n'importe quel aspect de leur vie est protégé par tous les grands traités des droits de l'homme nationaux et internationaux. En vertu

du droit à la non-discrimination, les États ont non seulement l'interdiction de discriminer à l'égard des individus mais ils ont également l'obligation positive de prendre des mesures afin de protéger ce droit; parmi ces obligations se trouve celle d'identifier la discrimination opérée par certains individus à l'encontre des personnes apatrides et de la combattre par le biais de mesures juridiques et politiques destinées à prévenir et punir de tels actes.

mai 2014



Saifu Huq Omi

Le guide du photographe, Abul Kalam, montre du doigt sa maison sur l'autre rive du Naaf, le fleuve qui sépare la Birmanie et le Bangladesh. Kalam, un Rohingya apatride, est né en Birmanie mais il vit depuis de nombreuses années dans un camp de réfugiés du Bangladesh. Cox's Bazar, Bangladesh, 2009.

En outre, afin de garantir l'égalité pleine et entière des droits des personnes apatrides, les États doivent prendre des mesures en vue de rectifier les désavantages qu'elles subissent. Cela signifie que les États doivent examiner les besoins particuliers de la population apatride et prendre des mesures pertinentes pour y répondre – garantir à tous égards leur liberté et leur sécurité, garantir leur éducation, leurs soins médicaux et le cas échéant leur accès à l'emploi. Il reste encore beaucoup à faire pour qu'au moins un État dans le monde puisse être cité en exemple pour avoir entièrement satisfait ses obligations à cet égard.

La relation entre apatridie et discrimination est évidente. Tout d'abord, la cause de l'apatridie provient souvent directement de la discrimination, à savoir, du traitement moins favorable d'une personne au nom d'une ou plusieurs 'caractéristiques protégées' telles que sa race, son ethnicité ou son sexe. Puis, une fois apatride, la personne devient particulièrement vulnérable face à la discrimination tant directe qu'indirecte, à savoir qu'elle est placée dans une

situation de désavantage par le biais d'une disposition particulière, d'un critère ou d'une pratique qu'il n'est pas possible de justifier objectivement.

Il est possible de trouver différents exemples pour montrer comment la discrimination entraîne l'apatridie. En premier lieu, l'apatridie peut provenir d'une législation discriminatoire qui empêche des femmes de transmettre leur nationalité à leurs enfants. Les cas de succession d'États sont une autre cause d'apatridie. Alors qu'historiquement on a considéré cela comme une cause 'technique' d'apatridie, une analyse plus minutieuse révèle que la discrimination y joue un rôle conséquent. La majorité des personnes rendues apatrides dans le cadre d'une succession d'État appartiennent à des minorités ethniques comme les Russes ethniques en Lettonie ou les Erythréens en Éthiopie<sup>1</sup>.

#### Étude de cas: les Rohingyas

L'apatridie peut également être causée par une discrimination raciale ou ethnique directe comme c'est le cas pour les Rohingyas. Les Rohingyas sont

considérés par leur pays d'origine, la Birmanie, comme étant des immigrants illégaux venus du Bangladesh même s'ils ont vécu en Birmanie depuis de nombreuses générations. Les Rohingya sont apatrides depuis que la Birmanie a décidé de les priver de leur nationalité en 1982 au motif de leur appartenance ethnique. Ils subissent un traitement discriminatoire et sont l'objet de persécutions qui touchent à tous les aspects de leur existence, de leur capacité à se déplacer librement, à se marier et à gagner leur vie jusqu'au fait d'être soumis à l'imposition de taxes arbitraires, à des arrestations arbitraires et à la torture.

En conséquence, des centaines de milliers de Rohingya ont fui la Birmanie en quête de sécurité. Ils se trouvent alors confrontés à la réalité qui est celle de la plupart des personnes apatrides vivant dans un contexte migratoire, à savoir: une discrimination encore accrue à leur égard. Une personne apatride, qu'elle soit membre d'une minorité ou qu'elle soit étrangère dans le pays d'accueil est sujette dans les deux cas à la discrimination et à la persécution de la part des autres et se trouve soumise à des lois, des politiques et des pratiques discriminatoires. Il est fréquent pour les États de restreindre l'accès à toute une gamme de droits comme l'éducation, l'emploi et les soins médicaux aux non-ressortissants. Et c'est une erreur couramment commise de considérer que les États ont le droit de discriminer selon leur bon vouloir à cet égard; de fait, toute discrimination de ce type doit pouvoir être justifiée de manière objective afin d'être conforme au droit des droits de l'homme. Par ailleurs, même lorsque l'accès à ces droits est en principe disponible aux personnes apatrides, il arrive fréquemment que les pratiques en vigueur en empêchent l'exercice dans la réalité afin d'opérer une discrimination indirecte à leur égard. Par exemple, exiger la présentation d'une carte d'identité afin de pouvoir consulter un médecin est une mesure qui désavantage les personnes apatrides qui on le sait on peut de chance d'être en possession d'un tel document.

**« Nous ne disposons d'aucun document légal. Nous n'avons aucun pays ».**

Tarik est un Rohingya apatride qui a fui la Birmanie en 1989 et qui a été introduit en fraude par des trafiquants en Malaisie en 1991<sup>2</sup>. Il a travaillé en servitude en Thaïlande pendant trois mois jusqu'à ce qu'il réussisse à payer ses dettes. Il a continué de subir toute sorte de discriminations, en Malaisie, touchant à l'exercice de ses droits fondamentaux, notamment au droit à la liberté et à la sécurité personnelle ainsi qu'à d'autres droits socio-économiques. Traité comme immigrant illégal par

la législation malaisienne, Tarik n'a pas le droit de travailler ce qui lui a valu par trois fois d'être arrêté pour travail illégal, détenu, et ensuite expulsé et finir par être à nouveau la proie des trafiquants.

*« La police peut nous arrêter chaque fois qu'elle le veut ». Tarik considère cela comme une question de sécurité, d'appartenance et d'identité: « En tant que Rohingya, nous n'avons aucune sécurité dans ce pays. Nous n'avons pas de pays qui nous soit propre. Tout le monde nous opprime. Notre vie est extrêmement difficile que ce soit en Malaisie ou en Birmanie... L'endroit où je suis né est maintenant un lieu étranger pour moi. Nous ne pouvons pas revendiquer notre lieu de naissance comme notre pays... L'avenir de mes enfants me préoccupe. Ils ne sont ni Malaisiens ni Birmans. Je ne sais pas ce qui va leur arriver ».*

La vulnérabilité de Tarik en tant que personne apatride sans papiers a été transmise à sa famille. Son statut se répercute également sur l'éducation de ses enfants qui ont été scolarisés dans une école en Malaisie pendant deux ans mais qui ont été renvoyés parce qu'ils n'avaient pas de documents d'identité. Subséquentement, Tarik et un petit groupe de Rohingya ont créé une *madrasa* (école religieuse) informelle pour éduquer leurs enfants.

Tarik est devenu apatride en Birmanie. Ses enfants continuent d'être apatrides en Malaisie. Et à moins qu'une solution fondée sur des droits ne soit trouvée, il est tout à fait probable que ses petits-enfants seront également apatrides. Tarik sait lire et écrire mais ses enfants n'ont aucun accès à une forme officielle de scolarité et ce n'est qu'au prix d'efforts extraordinaires qu'ils reçoivent une éducation. Il n'est pas certain que les enfants de Tarik auront la possibilité de compenser le manque d'éducation formelle de leurs propres enfants s'ils se trouvent à leur tour exclus de tout système éducatif. De même, Tarik a bénéficié d'une certaine sécurité socio-économique pendant qu'il grandissait mais maintenant ses enfants grandissent dans la pauvreté. Il est probable que leurs enfants auront à faire face à une pauvreté encore accrue et qu'ils n'auront aucun des outils nécessaires pour pouvoir en sortir. Tels sont les effets de l'apatridie lorsqu'elle devient héréditaire.

**Conclusion**

Sous l'angle des droits de l'homme, rien n'est plus facile que d'établir une liste des droits dont Tarik et sa famille ont été privés. Cette liste pourrait inclure des droits civils et politiques, comme la liberté de mouvement et le droit à la liberté et à la sécurité personnelle, des droits socio-économiques comme le droit à l'éducation et le droit à des moyens



mai 2014

de subsistance. En termes de développement, l'instauration de l'égalité est au cœur du programme de développement pour l'après-2015. La perspective sécuritaire, celle des États préoccupés de leur sécurité nationale – qui considèrent la migration irrégulière de personnes vulnérables souvent persécutées non pas en termes de protection des individus concernés mais en termes de contrôle des frontières – vient encore exacerber et renforcer la vulnérabilité des personnes apatrides comme Tarik.

Même si certains travaux ont déjà été effectués dans le domaine des droits de l'homme, ceux qui approchent la question de l'apatridie du point de vue de la sécurité ont encore à examiner plus en profondeur les impacts de la discrimination. La même chose est vraie en ce qui concerne la communauté du développement – et l'Equal Rights Trust s'implique activement afin de garantir que l'instauration de l'égalité soit bien au centre du programme de développement pour

l'après-2015. Mais quelle que soit la perspective – sécurité, droit de l'homme ou développement – à travers laquelle on cherche à combattre la situation de désavantage vécue par les personnes apatrides il est crucial de s'attaquer à la discrimination en tant qu'aspect central et pertinent de leur histoire pour pouvoir rompre le cycle de l'inégalité.

**Amal de Chickera** *amal.dechickera@equalrightstrust.org* est Chef des projets apatridie et nationalité et **Joanna Whiteman** *joanna.whiteman@equalrightstrust.org* est Conseillère juridique à Equal Rights Trust. [www.equalrightstrust.org](http://www.equalrightstrust.org)

1. Voir Southwick K (2009) 'Éthiopie – Érythrée: l'apatridie et la succession d'États', Revue Migrations Forcées 32. [www.fmreview.org/en/FMRpdfs/FMR32/15-17.pdf](http://www.fmreview.org/en/FMRpdfs/FMR32/15-17.pdf)

2. Il ne s'agit pas de son véritable nom. Il a été interrogé par l'Equal Rights Trust en octobre 2012.

Ce **mini-dossier sur l'apatridie** a été produit à l'occasion du 60ème anniversaire de l'adoption de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et en relation avec le Forum mondial sur l'apatridie, qui se tiendra du 15 au 17 septembre aux Pays-Bas avec pour objectif de donner des

nouvelles directions aux recherches et aux politiques relatives à l'apatridie. Pour plus d'informations, y compris une liste des intervenants confirmés, ou pour vous inscrire, visitez [www.tilburguniversity.edu/statelessness2014](http://www.tilburguniversity.edu/statelessness2014)

### Merci à tous nos donateurs pour l'année 2013-14

RMF dépend entièrement de financements extérieurs et nous sommes très reconnaissants de votre soutien financier et de votre collaboration pleine d'enthousiasme.

Arcus Foundation • Danish Refugee Council • DHL • ISIM, Georgetown University • Lex Justi • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • John D and Catherine T MacArthur Foundation • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre • Oak Foundation • Open Society Justice Initiative • Oxfam • Refugees International • Swiss Agency for Development and Cooperation/Swiss Cooperation Office - Afghanistan • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNDP Evaluation Office • UN-Habitat • UNHCR • UNOCHA • US Dept of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration • Women's Refugee Commission

Merci également aux lecteurs individuels qui ont effectué des donations en utilisant notre site de dons en ligne <http://tinyurl.com/RMF-don-en-ligne> pour soutenir la production et la diffusion de la Revue.

### Conseil consultatif international de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont membres du Conseil à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

#### Lina Abirafeh

UN Rapid Response Team

#### Elena Fiddian-Qasmiyeh

Refugee Studies Centre

#### Guido Ambroso

UNHCR

#### Rachel Hastie

Oxfam GB

#### Nina M Birkeland

Norwegian Refugee Council

#### Lucy Kiama

Refugee Consortium of Kenya

#### Dawn Chatty

Refugee Studies Centre

#### Khalid Koser

Geneva Centre for Security Policy

#### Jeff Crisp

Refugees International

#### Erin Mooney

ProCap

#### Mark Cutts

OCHA

#### Kathrine Starup

Danish Refugee Council

#### Eva Espinar

University of Alicante

#### Richard Williams

Independent consultant

