

MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 34
avril 2010

S'adapter au déplacement en milieu urbain

Face au nombre croissant de déplacés s'établissant en ville, les acteurs de l'humanitaire et du développement doivent repenser leurs approches pour aider les personnes déplacées en milieu urbain à vivre en sécurité et dans la dignité.



Inclut aussi: éclairage sur Haïti et des articles sur: la Mauritanie, l'Afrique du Sud, le Timor-Leste, la Colombie, le Pakistan, la nouvelle Convention de Kampala, la séparation familiale au Royaume-Uni, la mobilité transfrontalière des réfugiés irakiens, la mortalité maternelle parmi les populations touchées par les conflits... et plus encore



Message de la Rédaction

Le fait saisissant que, pour la première fois dans l'histoire humaine, plus de personnes vivent aujourd'hui en ville qu'à la campagne n'est pas en soi une raison suffisante pour que RMF aborde la question du déplacement en milieu urbain. Derrière cette réalité se cache toutefois une multiplicité de raisons pour lesquelles les personnes se sont déplacées vers des environnements urbains, et le fait que beaucoup d'entre elles n'en ont pas eu le choix.

Relativement peu d'informations sont disponibles quant au nombre précis de personnes déplacées par la force vers des environnements urbains, concernant leur profil démographique, leurs besoins essentiels ou leurs problèmes de protection. Ils ont peut-être choisi de se déplacer vers des villes plutôt que dans des camps mais ils n'ont pas choisi d'être déplacés. Ainsi ont-ils peut-être droit à la protection et l'assistance garanties par le droit humanitaire. Pour les personnes déplacées de l'intérieur, la situation est particulièrement compliquée, puisqu'elles vivent souvent parmi des compatriotes faisant face à de semblables obstacles et difficultés - qu'ils soient nés en ville ou qu'ils aient migré de la campagne vers la ville.

Les raisons motivant les individus à venir vivre en ville peuvent varier mais leur lutte pour survivre dans la dignité est la même. Comment les prestataires nationaux et internationaux de services et de protection tentent de répondre à leurs besoins constitue donc une question plus large qu'une simple question humanitaire et de déplacement. Le système humanitaire devra se montrer plus disposé à embrasser cette réalité qu'il ne l'a jusqu'alors fait.

Dans leurs articles d'introduction à ce numéro de RMF, António Guterres, le Haut-Commissaire de l'ONU pour les réfugiés, et Anna Tibaijuka, Directrice exécutive d'UN-HABITAT, soulignent la complexité des défis qui attendent les personnes déplacées en milieu urbain et ceux qui cherchent à les protéger et à les aider, et insistent sur le besoin de repenser radicalement nos approches. Les articles suivants abordent certains problèmes pratiques et politiques que rencontrent les personnes déplacées en milieu urbain et qui affectent aussi les prestataires de services. Ils illustrent aussi la diversité analytique et géographique à laquelle on peut s'attendre étant donnée la nature mondiale de l'urbanisation.

En janvier 2010, alors que nous étions en pleine production de ce numéro de RMF, un séisme dévastateur a frappé Haïti, faisant d'énormes dommages et de nombreuses victimes, particulièrement dans les zones urbaines. Un grand nombre de personnes se retrouvent sans logement - déplacées - suite à cette catastrophe, et nous avons pensé qu'il était opportun d'inclure un article mettant en avant les principes selon lesquels le système international devrait organiser sa réponse, tout en reconnaissant que les besoins immédiats sont toujours difficilement satisfaits. Nous envisageons aussi de publier un numéro de FMR en 2011 qui abordera le thème des normes, principes et directives.

Numéros de RMF à paraître en 2010

- RMF 35 : thème sur le Handicap et le déplacement (à paraître en juin)
- RMF 36 : thème sur la République démocratique du Congo et les Grands Lacs (à paraître en octobre). L'appel d'articles pour le numéro 36 est disponible en ligne sur <http://www.migrationforcee.org/RDCongo/> ; la date limite pour toute soumission est le 31 mai 2010.

Au cours de cette année, nous publierons aussi un numéro spécial de RMF, qui sera distribué avec le numéro 36, et qui portera sur le VIH/sida, la sécurité et les conflits. L'appel d'articles est consultable en ligne sur <http://www.migrationforcee.org/SIDA>

Tous les anciens numéros de RMF sont disponibles gratuitement en ligne sur <http://www.migrationforcee.org/publications.htm>

Si votre organisation dispose d'une collection de ressources en ligne ou de listes de liens thématiques, nous vous serions reconnaissants si vous pouviez y ajouter des liens vers les numéros précédents de RMF. Nous vous encourageons aussi à publier en ligne ou à reproduire les articles de FMR, mais nous vous prions d'en citer la source (avec un lien vers notre site internet) - et, préférablement, de nous en informer.

Avec nos plus sincères salutations,

Marion Couldrey & Maurice Herson
Rédacteurs en chef de la Revue des migrations forcées.

Couverture

Cette image des lumières des villes de la Terre a été conçue par la NASA. Données de 2003 avec la permission de Marc Imhoff et Christopher Elvidge. Image de Craig Mayhew et Robert Simmon, NASA. NASA Visible Earth <http://visibleearth.nasa.gov/>



Dhaka, Bangladesh. IRIN/Manoocher Deghati Bogotá, Colombie.
<http://censura20.com/2009/10/18/ciudad-bolivar/>

Nous tenons à remercier Karen Jacobsen du Feinstein International Centre de l'Université de Tufts et José Riera de la Division de la protection internationale de l'UNHCR pour leur soutien et leurs conseils si précieux concernant le thème principal de ce numéro.

Nous aimerions aussi remercier les organisations qui ont généreusement financé ce numéro : la Commonwealth Foundation, l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) du Conseil norvégien pour les réfugiés, le Ministère espagnol de la Science et de l'Innovation, UN-HABITAT, le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques de l'UNHCR, le Bureau régional pour l'Afrique de l'UNHCR et le Bureau pour la Population, les réfugiés et la migration (PRM) du Département d'État des États-Unis.

Migrations Forcées offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idées 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 Coudrey et Maurice Herson (Rédacteurs en Chef)
Heidi El-Megrisi (Coordinatrice)
Sharon Ellis (Assistante)

Revue Migrations Forcées
Centre d'Études sur les Réfugiés,
Département du Développement
International à Oxford,
University of Oxford,
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.
Courriel : fmr@qeh.ox.ac.uk
Tél : +44 (0)1865 281700
Skype : fmreview
Télécopie : +44 (0)1865 281730

www.migrationforcee.org

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. Cette publication est en partie financée par une subvention du Département d'Etat des Etats-Unis. Les opinions, avis et conclusions qui y sont exprimés sont ceux des auteurs et ne sont pas nécessairement partagés par le Département d'Etat des États-Unis.

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. Nous recevons volontiers tout commentaire sur le contenu et la présentation de la revue – veuillez nous envoyer un courriel ou un courrier.

Conception/design

Art24 (www.art-24.co.uk)

Imprimerie

LDI Ltd
www.ldiprint.co.uk

ISSN 1460-9819



**CENTRE
D'ÉTUDES
SUR LES
RÉFUGIÉS**

FMR 34: Dans ce numéro...

2 Message de la Rédaction

Déplacement urbain

4 S'adapter au déplacement urbain

Anna Tibaijuka

5 Relever les défis humanitaires en milieu urbain

Roger Zetter et George Deikun

8 Obstacles à la protection des personnes relevant de la compétence de l'UNHCR en contexte urbain

António Guterres

10 Déplacement urbain et migration en Colombie

Sebastián Albuja et Marcela Ceballos

11 En Europe, les PDI en milieu urbain peuvent être invisibles

Marzia Montemurro et Nadine Walicki

13 Profilage des PDI en milieu urbain

Anne Davies et Karen Jacobsen

16 Améliorer les conditions de vie à Bossaso, Somalie

Filiep Decorte et Ombretta Tempra

18 Populations pauvres et déplacées de Khartoum

Elisabetta Brumat

19 Voyage vers l'exclusion sociale en Colombie

Rubén Darío Guevara Corral et Diego Andrés Guevara Flétcher

20 La détresse des femmes réfugiées en milieu urbain en Malaisie et Égypte

Dale Buscher et Lauren Heller

22 Santé des réfugiés en milieu urbain : surmonter les difficultés

Paul Spiegel and the Public Health and HIV Section at UNHCR

24 Réseaux de soutien parmi les PDI urbains de Géorgie

Namrita Singh et Courtland Robinson

25 Éducation et autonomie en Égypte

Marisa O Ensor

27 L'abri urbain et les limites de l'action humanitaire

Kate Crawford, Martin Suvatne, James Kennedy et Tom Corsellis

29 Les réfugiés et l'espace dans les zones urbaines de Malaisie

Alice M Nah

32 Les PDI en milieu urbain en Ouganda: victimes de la commodité institutionnelle

Hilde Refstie, Chris Dolan et Moses Chrispus Okello

34 Transition, connexion et incertitude : les PDI de Kampala

Richard Mallett

36 Réfugiés urbains somaliens au Yémen

Tim Morris

38 Le déplacement au sein même de la ville en Colombie

Luz Amparo Sánchez Medina

39 Le rôle des autorités municipales

Elizabeth Ferris

40 Survivre dans la ville

Jeff Crisp

42 L'assistance par le biais de cartes de retrait automatique: est-elle efficace?

Sayre Nyce

44 Villes solidaires : intégration locale en Amérique latine

Fabio Varoli

46 Ville sanctuaire – une initiative accueillante au Royaume-Uni

Jonathan Darling, Craig Barnett et Sarah Eldridge

48 Héberger « l'ennemi »

Harry Jeene et Angela Rouse

48 Espaces de protection « légitimes » : politique de l'UNHCR relative aux réfugiés en milieu urbain 2009

Alice Edwards

Éclairage sur Haïti

50 Utiliser les normes pour modérer l'intervention et le relèvement en Haïti

Maurice Herson

Articles généraux

Réguliers

53 Plus qu'une bonne intention : mise en œuvre de la Convention de Kampala

Prisca Kamungi

56 Conseil norvégien pour les réfugiés Filet de protection solaire : simple mais efficace

Ingrid Macdonald

57 L'Observatoire sur les situations de déplacements internes

Déplacement en milieu urbain et implications pour l'action humanitaire

Sara Pavanello et Marzia Montemurro

58 RAISE Initiative Un domaine négligé des objectifs du Millénaire pour le développement

Marlou den Hollander

60 La mobilité transfrontalière des réfugiés irakiens

Géraldine Chatelard

62 Déplacement de non-ressortissants en Afrique du Sud

Jean-Pierre Misago et Tamlyn Monson

64 Mobilisation sociale dans les camps de PDI du Pakistan

Shingha Bahadur Khadka

66 Souplesse du mandat de protection

Andreas Kamm

67 Fermeture des camps de PDI et inégalités des sexes au Timor-Leste

Phyllis Ferguson

69 Désagrégation familiale à Bogota

Ofelia Restrepo Vélez et Amparo Hernández Bello

70 Mort mais encore en vie : la séparation au Royaume-Uni

Roda Madziva

72 Rapatriement volontaire et participation des réfugiés mauritaniens

Leonora MacEwen

S'adapter au déplacement urbain

Anna Tibaijuka

Les forces qui, depuis toujours, provoquent le déplacement poussent aujourd'hui plus que jamais les individus à devenir des réfugiés ou des personnes déplacées de l'intérieur (PDI) en milieu urbain.

La majorité de la population mondiale réside déjà dans les villes et près d'1,5 milliard de personnes vivent dans des établissements informels et précaires. Le changement climatique et les catastrophes naturelles qui l'accompagnent, l'intensification des crises alimentaires mondiales, l'augmentation du coût de la vie et la multiplication des hostilités et des urgences complexes constituent des tendances mondiales. Ils provoquent le déplacement de millions de personnes venant de milieu rural ou de certaines villes vers de nouveaux lieux de vie en milieu urbain, et mettent ainsi le déplacement urbain au premier plan des efforts humanitaires et de développement.

Le déplacement urbain apparaît aujourd'hui comme une dimension supplémentaire parmi les obstacles auxquels nous faisons face pour satisfaire les besoins humanitaires des PDI et réfugiés. En plus de bouleverser la vie familiale des déplacés et le tissu social des communautés, le déplacement de personnes vers les zones urbaines et hors des camps exacerbe la vulnérabilité des résidents pauvres des villes. L'arrivée de nouveaux réfugiés et PDI exerce des pressions encore plus intenses sur l'approvisionnement en eau, les infrastructures d'assainissement, les logements et les terres - tous déjà insuffisants pour la population existante. La concurrence pour les ressources et les moyens de subsistance entre les personnes déplacées et les populations d'accueil en milieu urbain vient alimenter les tensions sociales et peut entraîner de nouveaux conflits.

L'arrivée de personnes déplacées dans une ville ne risque pas seulement d'engendrer des problèmes pour cette ville mais aussi d'entraver sa capacité à planifier son avenir. La surpopulation, l'usage de l'espace et les aménagements publics qui devraient servir à l'éducation ou aux loisirs par exemple, de même que l'étalement urbain incontrôlé, représentent un frein et un fardeau restreignant la capacité des villes et de leurs habitants de voir leurs conditions s'améliorer ou, du moins, ne pas se détériorer. Les villes les plus pauvres

sont indubitablement plus vulnérables à ce problème que les villes riches.

Quelle que soit la nature de la ville, les dynamiques de la migration rurale-urbaine s'accompagnent de défis radicaux, en particulier lorsque cette migration s'effectue sous la force. Ces mêmes dynamiques posent aussi des défis aux personnes souhaitant fournir une assistance, en particulier parce que la communauté internationale a précédemment concentré une partie si importante de son expérience dans d'autres contextes. Les processus et modalités du travail humanitaire doivent être adaptés - voire même transformés - pour nous permettre de satisfaire les besoins vitaux de base et les besoins de protection des déplacés en milieu urbain.

L'identité sociale et politique des villes a toujours été distincte de l'identité nationale et du gouvernement national, même si elle y est liée. Il arrive de plus en plus souvent que les villes aient leur propre « gouvernement » qui construit ses propres relations, possède ses propres réseaux et affirme une présence à la fois nationale et internationale. Les villes ont du pouvoir. Cette caractéristique offre des opportunités aux organisations qui cherchent à garantir que les personnes déplacées vivent en sécurité, dans la dignité et avec l'espoir de voir leurs conditions de vie s'améliorer.

UN-HABITAT croit fermement que les partenariats avec les autorités locales, les ONG et le secteur privé sont des ressources cruciales dont les villes ont besoin si elles veulent satisfaire les besoins des personnes déplacées et des communautés qui les accueillent. Les organismes de l'ONU, les autorités nationales et les donateurs doivent tous saisir les occasions qui leur permettent de s'engager plus fermement et de construire des partenariats plus productifs, afin de trouver des moyens innovants de travailler.

UN-HABITAT et ses organisations partenaires peuvent aussi mettre en œuvre des initiatives d'assistance plus efficaces en consolidant leur relation de partenariat par le transfert de bonnes pratiques et le renforcement des capacités

institutionnelles et organisationnelles. Le renforcement durable des capacités locales est en effet la clé permettant de répondre aux besoins immédiats des PDI, des réfugiés et de leurs communautés d'accueil et de faire de toutes les villes du monde de meilleurs lieux de vie.

La publication de RMF à ce sujet arrive en temps opportun. Les articles qui suivent réunissent des points de vue universitaires, politiques et opérationnels et illustrent comment les personnes déplacées sont affectées par l'environnement urbain et s'y adaptent, comment la communauté internationale agit - ou devrait agir - en leur nom, et quels enseignements nous pouvons en tirer pour l'avenir.

Anna Tibaijuka est directrice exécutive du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (UN-HABITAT <http://www.unhabitat.org>). Pour de plus amples informations, veuillez contacter execdir.habitat@unhabitat.org



Manshiet Nasser, un établissement informel aux abords du Caire, en Égypte, est l'un des endroits les plus densément peuplés d'Afrique.



Une famille se lave dans le fleuve Buriganga de Dhaka, au Bangladesh.

Relever les défis humanitaires en milieu urbain

Roger Zetter et George Deikun

Alors que les acteurs humanitaires mettent au point de nouvelles modalités pour faire face à la croissance du déplacement urbain, une Équipe spéciale du Comité permanent interorganisations a été chargée d'analyser l'évolution du contexte et les caractéristiques principales des défis qui s'y rapportent.¹ Cet article est basé sur les résultats de l'analyse de l'Équipe spéciale.

Pendant plusieurs décennies, les responsables politiques et les professionnels de l'humanitaire se sont principalement focalisés sur les urgences et les catastrophes en milieu rural. Toutefois, reconnaissant que les zones urbaines sont, et seront de plus en plus, le lieu où les besoins humanitaires devront être satisfaits, les acteurs et les organismes humanitaires portent une attention croissante aux villes du Sud, tout en poursuivant des initiatives de politique urbaines.

Bien qu'aucun endroit ne soit à l'abri des catastrophes urbaines et des crises humanitaires, les villes des pays en développement sont bien plus vulnérables à

leurs conséquences que celles des pays du nord. Le risque de catastrophe s'intensifie avec l'urbanisation rapide ; de plus, une urbanisation mal gérée ou incontrôlée et une mauvaise gouvernance contribuent aux crises humanitaires, et peuvent même les provoquer.

Aujourd'hui, plus de 3 milliards de personnes vivent en milieu urbain à travers le monde. Plus d'un milliard de ces résidents urbains vivent dans des taudis et des établissements informels « spontanés », principalement en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Est. Les zones urbaines à forte croissance, non réglementées et mal desservies, sont des lieux à haut risque qui rendent la majorité de leurs résidents vulnérables à une variété de catastrophes et de crises. Les pressions croissantes exercées sur l'environnement urbain proviennent à la fois de l'insuffisance actuelle des terres, des logements et de l'infrastructure urbaine et de la forte augmentation de la demande pour ces ressources, alors que les villes croissent de 5 à 10 % par an. Ces processus, et les terribles conditions dans lesquelles vivent tant de résidents urbains, contribuent à l'apparition d'urgences chroniques ou à déclenchement lent, ou bien deviennent le point de basculement des crises humanitaires.

Conditions engendrant la vulnérabilité

En milieu urbain, la surpopulation, les mauvaises conditions de vie, le manque d'accès à l'eau potable et l'absence de système d'assainissement approprié contribuent à la création d'urgences sanitaires, y compris les épidémies de maladies contagieuses. Les populations urbaines sont fortement exposées à l'insécurité alimentaire (prix élevés, pénuries alimentaires, absence de filets de sauvetage) à cause des médiocres conditions de santé publique, de la perte des moyens de subsistance, de l'insécurité salariale et de la marginalisation. Il est particulièrement difficile de cibler les bénéficiaires au cours des crises

alimentaires et sanitaires. Qui plus est, ces crises alimentaires ou sanitaires peuvent être les conséquences indirectes d'autres urgences, telles que les inondations, séismes ou violences urbaines, engendrant ainsi tout un ensemble de « facteurs de stress ».

Les changements climatiques, de même que la propension croissante des villes à être victimes de catastrophes causées par des événements climatiques plus extrêmes et plus fréquents, seront aggravés par la montée du niveau des mers, la désertification et la sécheresse. Cela provoquera de nouveaux déplacements et produira de nouveaux schémas de migration intra-urbaine et interurbaine, alors que les déplacés partent à la recherche de nouvelles terres sur lesquelles s'installer. La réduction des risques de catastrophes urbaines, ainsi que la préparation, l'atténuation, l'intervention et la reconstruction viendront toutes dominer les politiques et les programmes humanitaires dans les décennies à venir.

Le manque de préparation efficace aux multiples dangers et le nombre limité de mesures d'atténuation renforcent la vulnérabilité des populations urbaines. De plus, ces mêmes pays se caractérisent souvent par une mauvaise gouvernance et par une autonomisation limitée de la société civile, pourtant nécessaires pour mobiliser les organismes publics et les communautés lorsque sévit une crise ou une catastrophe.

Bien que dans l'absolu un plus grand nombre de personnes risque d'être affecté dans les grandes villes et les mégapoles, ce sont en fait les villes de taille moyenne ou de petite taille des pays en développement qui sont les plus prédisposées à ce type de crise. Cela provient en général de leur manque de ressources en termes de capacités professionnelles, de gouvernance et de financement. Leur vulnérabilité est aussi accrue par la faible envergure des investissements dans les infrastructures et des services urbains tels que l'eau, la gestion des déchets solides et les services de santé. De plus, ces villes ont moins l'expérience de travailler avec les acteurs humanitaires et autres organismes internationaux.



Bidonville du district d'Ebute Metta à Lagos, au Nigéria.



Zone de Bacoor Cavite au sud de Manille, aux Philippines.

Malgré la propension des zones urbaines, nous ne disposons pas de suffisamment d'informations pour identifier, évaluer et prévoir la répartition des « points chauds » urbains (régions, villes et quartiers) exposés aux catastrophes et aux urgences humanitaires. Une meilleure identification est cruciale pour la planification de la préparation et pour l'efficacité des capacités opérationnelles des organismes humanitaires.

L'expérience accumulée pendant de nombreuses années indique que les conflits et les catastrophes provoquent souvent le déplacement soudain et à grande échelle de populations rurales vers les villes. Cette tendance s'est considérablement accentuée ces dernières années : de plus en plus de réfugiés et de personnes déplacées de l'intérieur migrent vers les villes pendant et après les conflits, à la recherche de protection ou afin de se rendre moins visibles. La nouvelle Politique de l'UNHCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain² se fait l'écho de l'évolution de ces tendances. Le déplacement exerce des pressions supplémentaires sur les services et ressources des villes, les migrants partageant avec les autres résidents urbains des environnements densément peuplés et mal desservis. L'augmentation de la concurrence et des conflits entre communautés pour des ressources urbaines limitées, telles que l'eau et la terre, risque de venir exacerber les possibilités de crises urbaines.

Il est important d'ajouter que les catastrophes et les urgences humanitaires ont un impact supplémentaire sur les pauvres des villes et les populations déplacées, non pas à cause des événements eux-mêmes, mais parce que leur vulnérabilité est exacerbée par trois facteurs. Premièrement, le gouvernement dispose rarement des capacités pour aider les résidents urbains pauvres en fournissant suffisamment d'eau et des systèmes adaptés pour l'évacuation des eaux, une protection efficace contre les inondations, des terrains sûrs pour construire des logements ou encore des systèmes de santé publique fiables. Deuxièmement, la paupérisation des résidents des taudis, des réfugiés et des personnes déplacées les force à vivre dans des lieux exposés aux risques, telles que les basses terres et les décharges, ou dans des logements médiocres, insalubres et bondés. Troisièmement, ces conditions exposent les communautés à un cocktail de dangers multiples - les « facteurs de stress » mentionnés plus haut.

Architecture institutionnelle

Le plus grand défi pour les acteurs humanitaires - mais aussi l'une des plus grandes opportunités - est peut-être de développer des manières de travailler avec les cadres institutionnels existants des organisations municipales et de la société civile, que l'on trouve dans la plupart des villes des pays en développement. La coopération interorganisations est la clé du succès des opérations humanitaires en milieu urbain mais la variété des interlocuteurs est étendue, comprenant les autorités locales, les organisations prestataires de services, les départements responsables des autorités nationales et provinciales, les conseils urbains et les départements techniques, les associations religieuses et les organisations communautaires, les forces de police et le monde universitaire.

L'un des problèmes est que plusieurs de ces organismes risquent de s'orienter vers des programmes de développement. Il est donc important que la préparation aux catastrophes et la planification de la gestion soient intégrées à leurs opérations afin d'exploiter leurs capacités et leurs connaissances locales en faveur des urgences en cas de catastrophes et des interventions humanitaires. Il existe souvent des organismes nationaux et locaux spécialement établis pour réagir aux catastrophes et coordonner les secours et la reconstruction ; il est donc fort probable que des ressources professionnelles locales soient disponibles. Il est aussi possible de mettre en place des plans de relèvement assez rapidement car il est plus facile d'atteindre les populations grâce - ironiquement - à la densité de population.

Un certain nombre de réseaux urbains sont en place, qui sont généralement moins associés au gouvernement et aux opérations humanitaires. Parmi ces réseaux se trouvent le secteur privé, le monde universitaire et d'autres organisations de la société civiles. Comme ceux-ci possèdent souvent une connaissance, une expérience et une expertise de la gestion des catastrophes et de la réduction des risques, il est utile de coordonner les activités avec ces acteurs en milieu urbain et d'exploiter leur capacité de participer à l'assistance humanitaire, à la réduction des risques et aux opérations de relèvement. Certaines Équipes de Pays de l'ONU établissent actuellement des comités ou des groupes de parties concernées pour répondre aux défis urbains, en collaboration avec les institutions des autorités locales et nationales et les organisations de la société civile.

Une telle collaboration peut créer un contraste important avec les modalités de l'intervention humanitaire en milieu rural, où les acteurs humanitaires internationaux sont parfois les seuls organismes d'intervention compétents. En milieu urbain, ce sont les dirigeants, les responsables politiques et les interlocuteurs locaux qui prennent les commandes, et doivent continuer d'être aux commandes, de la mobilisation et de la coordination de l'action humanitaire et également pour gérer la réduction des risques urbains et la planification de l'intervention d'urgence et du relèvement. Les acteurs internationaux adoptent généralement un rôle de soutien, complétant les services et les ressources disponibles en milieu urbain lorsque ceux-ci sont insuffisants, afin de satisfaire les besoins essentiels des populations.

Ce rôle entraîne des changements peu familiers pour les acteurs humanitaires et peuvent rendre difficile, pour les organismes humanitaires, de développer une collaboration efficace. L'identification de ces interlocuteurs et le développement de partenariats collaboratifs avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux peut s'avérer être une tâche complexe, mais elle n'en est pas moins une tâche essentielle. Une prise de décision trop lente, de même que la duplication et la fragmentation des organismes responsables, peuvent entraîner des retards opérationnels. Ces conditions peuvent provoquer la frustration des acteurs internationaux qui ont l'habitude de mobiliser des interventions rapides en milieu rural, moins entravé par les autorités publiques.

Néanmoins, et en dépit de la présence d'une infrastructure institutionnelle en milieu urbain, plusieurs « lacunes de gouvernance » apparaissent inévitablement. Le personnel gouvernemental urbain est peut-être lui aussi touché par la catastrophe naturelle ou a pu fuir les conflits armés ou encore participé aux violences urbaines. Des ressources administratives vitales telles que les registres fonciers, les cartes et les fournitures de bureau ont peut-être été détruites, créant de nouvelles difficultés pour la planification et la mise en œuvre de l'assistance d'urgence, tant pour les administrateurs locaux que pour leurs homologues des organisations internationales

Contrairement au travail indépendant, le rôle moins familier de collaboration et de soutien avec les institutions urbaines gouvernementales et non gouvernementales en situation d'urgence,

et parfois après une catastrophe naturelle, risque de remettre en question les principes humanitaires des acteurs internationaux. Dans certains cas récents, la corruption et l'appropriation de terres, de même que des situations où les autorités locales et les fonctionnaires locaux pouvaient être politiquement impliqués dans les interventions humanitaires d'urgence, ont remis en question et potentiellement limité l'action des organisations internationales.

Défis opérationnels et sectoriels

Cibler les communautés vulnérables et les groupes dans le besoin constitue un défi de taille pour les acteurs humanitaires en milieu urbain car les éventuels bénéficiaires sont parfois très mobiles, souvent inaccessibles et fréquemment intégrés aux taudis et aux établissements éparpillés à travers la ville. Les réfugiés et les PDI qui ont été déplacés en ville ou vers les villes rendent la situation encore plus difficile car ils ont souvent des raisons particulières de vouloir rester cachés, par exemple par peur d'être harcelés, détenus ou expulsés. Ainsi est-il particulièrement problématique, dans ce contexte, de protéger les droits des réfugiés, des PDI et des populations touchées au rapatriement ou au retour post-catastrophe et post-conflit.

Le suivi, le profilage, l'enregistrement et la documentation des groupes-cibles dispersés, souvent des zones urbaines inaccessibles, afin de satisfaire leurs besoins matériels et de protection, demande de mettre en place des activités de proximité efficaces. Différents types d'outils pour accéder aux victimes des catastrophes et aux personnes déplacées sont souvent disponibles en milieu urbain ; l'envoi de messages SMS ou l'Internet, par exemple, peuvent être utilisés pour compléter des approches plus classiques, par le biais des médias locaux ou des organisations communautaires, entre autres.

Les acteurs humanitaires internationaux ont mis au point une gamme complète de politiques, de pratiques et d'outils pour le travail humanitaire et de développement en milieu rural, qui sont aussi parfois adaptés au milieu urbain. Mais l'adaptation à ce nouveau contexte, où des réglementations, des codes et des procédures sont parfois déjà en place, est difficile et il est peut-être nécessaire de mettre au point de nouvelles politiques et méthodes de travail au niveau des organisations individuelles et au niveau interorganisationnel. La révision actuelle du Manuel du projet Sphère est un exemple

de réorientation et de développement de nouvelles procédures.³ Il existe d'autres exemples, tels que l'élaboration de directives sur la fourniture de logement pour les populations urbaines affectées⁴ et le bilan du PAM sur le ciblage de la distribution alimentaire en milieu urbain. Cependant, de nombreuses organisations réagissent aujourd'hui au cas par cas, et il existe un besoin évident de formation et d'interventions urbaines plus systématiques et généralisées.

Un autre grand défi opérationnel pour les acteurs internationaux est d'aider à trouver des solutions durables pour les populations déplacées en milieu urbain. Beaucoup de réfugiés et PDI, en particulier dans les situations de déplacement prolongées, risquent de ne pas pouvoir ou de ne pas vouloir rentrer chez eux, préférant essayer de s'intégrer aux villes dans lesquelles ils résident actuellement. D'autres restent en milieu urbain à cause de l'insécurité et des moins bonnes conditions matérielles dans leur pays d'origine par rapport aux conditions dans lesquelles ils vivent en tant que résidents déplacés « temporaires » dans les taudis urbains.

Différents types de catastrophes, de crises humanitaires et de situations de relèvement précoce en milieu urbain demandent différents modes d'action humanitaire. Par exemple, les étapes de la transition d'une condition chronique à une crise puis au relèvement précoce n'ont pas encore bien été identifiées. Pourtant, ces transitions ont des implications cruciales pour déterminer les points d'entrée et de sortie des acteurs humanitaires.

Protéger les droits des réfugiés, PDI et autres personnes déplacées en contexte urbain - c'est-à-dire créer un « espace humanitaire » - est un défi de grande envergure. Il va de pair avec la « crise cachée » de la violence urbaine, de l'agitation sociale et de l'insécurité croissante des populations urbaines (notamment les femmes et les enfants) résultant des conflits civils et des diverses formes de violence armée, qui peuvent exacerber les crises humanitaires ou en être la source.

Associer la réduction des risques à l'assistance humanitaire en milieu urbain constitue un autre défi opérationnel, auquel les acteurs humanitaires sont potentiellement bien placés pour répondre grâce à leur expertise dans les domaines de l'évaluation des risques, de la préparation aux catastrophes et de l'intervention. L'union du travail

humanitaire et de développement, en conséquence, contribue de manière vitale à relever les défis humanitaires en milieu urbain, et à promouvoir des interventions durables et viables qui minimisent les futures vulnérabilités urbaines. Un certain nombre d'organisations ont développé des techniques d'identification des risques et des vulnérabilités des populations.⁵ Toutefois, il est important de souligner que les résidents urbains sont habituellement exposés à une variété de risques et de dangers, et les acteurs humanitaires doivent intégrer la complexité de cette condition à leurs politiques, programmes et pratiques.

Derrière ces multiples défis opérationnels se trouve le besoin d'attirer le soutien des donateurs, ce qui constitue une préoccupation majeure des acteurs humanitaires. Peu d'analyses systématiques ont été effectuées sur la portée actuelle et la répartition des financements destinés aux programmes humanitaires de préparation aux catastrophes et d'intervention en milieu urbain. Bien que les populations urbaines puissent être visées par les interventions humanitaires générales, les donateurs n'ont pas encore développé de stratégies pour allouer des fonds aux opérations humanitaires en milieu urbain. Toutefois, l'augmentation prévue du nombre de pays présentant des localités urbaines à risque aura pour effet d'accroître la demande de financement, à une époque où les ressources se font rares. Ces tendances auront des répercussions sur l'allocation des ressources de l'Appel global et du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) et constituera encore un défi supplémentaire pour les organisations humanitaires.

Roger Zetter (roger.zetter@qeh.ox.ac.uk) est le Directeur du Centre d'études sur les réfugiés (<http://www.rsc.ox.ac.uk>). George Deikun (deikun.unhabitat@unog.ch) est Conseiller principal en politiques et programmes auprès du Directeur exécutif d'ONU-HABITAT (<http://www.unhabitat.org>); les points de vue exprimés sont personnels et ne représentent pas ceux d'ONU-HABITAT ni du CPI.

1. Équipe spéciale pour Relever les défis humanitaires en milieu urbain, menée par ONU-HABITAT <http://tinyurl.com/IASC-MHCUA>

2. <http://www.unhcr.org/4ab356ab6.html>

3. <http://www.sphereproject.org/content/view/476/278/lang,french/>

4. Menée par le CNR/IDMC et le Shelter Centre avec le BCAH, ONU-HABITAT et un certain nombre d'ONG <http://tinyurl.com/ShelterCentre-UrbanProject>

5. Par exemple, FICR, CNR, ONU-HABITAT, OMS, UNICEF, PNUD, PAM, BCAH, SIPC, Shelter Centre et d'autres encore.

Obstacles à la protection des personnes relevant de la compétence de l'UNHCR en contexte urbain

António Guterres

L'urbanisation est une tendance irréversible. De plus en plus de personnes dont nous sommes responsables - réfugiés, rapatriés, personnes déplacées de l'intérieur et apatrides - iront s'installer dans les villes. Nous devons ajuster nos politiques à cette évolution.

Il est extrêmement difficile de confirmer le nombre exact de réfugiés, PDI, rapatriés et apatrides vivant en milieu urbain. Entre elles, Damas et Amman ont accueilli plus d'un millions d'Irakiens, représentant l'exemple le plus flagrant, mais en rien unique, du phénomène actuel du déplacement à grande échelle de populations vers les zones urbaines. On estime que Khartoum accueille 1,7 millions de déplacés et de réfugiés. Abidjan et Bogota ont toutes deux absorbé des centaines de milliers de victimes des conflits armés, venant gonfler la population de bidonvilles déjà très mal desservis. D'anciens réfugiés revenant d'Iran et du Pakistan, de même que les personnes déplacées par les violences dans les régions rurales de

l'Afghanistan, ont rejoint un nombre encore plus important de personnes migrant vers Kaboul pour des raisons économiques ou autres, entraînant une évolution exponentielle de la population de Kaboul depuis 2001.

Le déplacement urbain constitue, de toute évidence, un phénomène mondial mais ces effets se font sentir au niveau local. En conséquence, il attire l'attention croissante des autorités municipales et des administrations centrales, de même

que des organisations humanitaires et de développement. Les administrations municipales sont devenues des acteurs de premier plan. Elles ont toutefois besoin de l'appui des organisations nationales et internationales et d'un engagement plus profond de la communauté du développement.

Mieux cibler nos efforts

L'expérience de l'UNHCR auprès des réfugiés, des personnes déplacées de l'intérieur, des rapatriés et des apatrides établis dans les villes n'est pas nouvelle. Ce qui est nouveau, c'est la réalisation que les villes seront de plus en plus fréquemment le théâtre principal de l'intervention humanitaire répondant aux besoins de ces populations. Afin de remplir notre mission efficacement, il nous faut améliorer notre performance en contexte urbain et réajuster notre approche, en portant une attention plus particulière aux partenariats et au rôle des collectivités locales.

La détresse des réfugiés et des autres personnes relevant de notre compétence en milieu urbain ne peut être soulagée de manière isolée : elle doit être résolue dans le contexte plus général de la pauvreté urbaine. La communauté humanitaire doit donc réévaluer le paradigme de l'assistance dans les zones urbaines. Il faut que les acteurs humanitaires en milieu urbain déterminent comment il est possible de mieux soutenir les initiatives communautaires et ascendantes.

Nous ne cherchons pas à empiéter sur le travail des acteurs du développement mais nous cherchons par contre à stimuler leurs efforts et à coordonner nos activités avec les leurs. Nous devons travailler d'arrache-pied avec les gouvernements, les collectivités locales et par le biais des Équipes de pays de l'ONU pour disséminer l'idée que l'atténuation de la pauvreté, la réduction des risques de catastrophes, l'élimination des taudis et d'autres initiatives semblables doivent répondre aux besoins de toutes les populations urbaines marginalisées, y compris celles relevant de la compétence de l'UNHCR.

Si nous voulons que nos efforts aient l'impact désiré, nous ne pouvons considérer ces populations séparément des communautés locales. La seule manière de réussir sera d'adopter une approche globale, en prenant en compte les droits

des personnes déplacées tout autant que ceux des populations d'accueil.

Partenariats et priorités

Les délibérations du Dialogue sur la Protection de l'UNHCR, qui s'est tenu à Genève en décembre 2009, ont mis en lumière le besoin de partenariats plus robustes. Les administrations centrales doivent bien sûr rester des partenaires centraux, en tant que signataires de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, de la récente Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées ou d'autres instruments internationaux appropriés, et en tant qu'auteurs des cadres nationaux juridiques, stratégiques et politiques au sein desquels nous travaillons tous. Les collectivités locales sont elles aussi absolument essentielles, et doivent être bien mieux intégrées à l'élaboration des stratégies et des politiques. Nos partenaires traditionnels - les ONG, le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge - ont toujours un rôle prépondérant à remplir, de même que la société civile, et en particulier les responsables des communautés locales, les organisations religieuses et tout autre groupe promouvant la cohésion sociale.

Le point central de toutes nos discussions au cours du Dialogue était de savoir comment créer, renforcer et étendre l'espace de protection dans les villes pour les personnes dont nous sommes responsables. Parmi ces moyens, on peut citer une attention plus profonde aux cadres juridiques et à la reconnaissance des droits, dans les situations où un énorme travail de représentation reste à faire, par exemple en encourageant la ratification d'instruments internationaux, le retrait des réserves et la création d'une législation nationale relative à la protection. Pour ce faire, il nous faut adopter une approche informée et différenciée, puisque de nombreux pays n'ont pas ratifié la Convention de 1951 mais ont néanmoins adopté des politiques adaptées et parfois même plus progressistes que les pays ayant ratifié cette Convention.

Les participants au dialogue ont fait les deux observations semblables de manière répétée. Premièrement, nous devons éviter



UNHCR/James Conway

Des Zimbabwéennes font la queue devant le Centre d'accueil pour réfugiés de Musina, géré par le Ministère de l'Intérieur sud-africain.

de construire des structures parallèles pour la fourniture de services et d'assistance, en particulier dans les domaines du logement, de l'éducation et de la santé. Deuxièmement, nous devons nous efforcer de partager efficacement les obligations. Les acteurs humanitaires et du développement doivent unir leurs forces de manière plus significative. L'UNHCR n'est pas acteur du développement mais il a un rôle de catalyseur et de représentation à remplir auprès des pays donateurs afin de promouvoir une perspective plus axée sur le développement communautaire.

La manière dont nous nous comportons envers ceux que nous servons est importante : nous devons nous assurer qu'elle reste à chaque instant humaine et professionnelle. Nous devons travailler ensemble pour éviter le harcèlement ou les détentions injustifiées. Nos délibérations ont souligné l'importance de l'attitude des populations locales dans le combat contre la xénophobie, dont l'essor est particulièrement prononcé dans les pays en développement mais aussi préoccupant dans les pays développés. Nous devons garantir que notre réaction est adaptée face à des comportements inacceptables tels que la traite des êtres humains, le viol et d'autres violations des droits des personnes. Et nous devons nous montrer fermes faces aux activités criminelles, tout en protégeant plus efficacement les victimes de crimes.

De nombreux participants au Dialogue ont abordé les questions de l'enregistrement, des papiers d'identité et de la détermination du statut de réfugié. Il faut garder à l'esprit que les réfugiés et les autres personnes déplacées ne vont pas agir à l'encontre de leurs intérêts. Si, par exemple, ils ne voient dans l'enregistrement qu'un risque sans aucun avantage, ils ne viendront pas se faire enregistrer. Nous devons donc nous assurer que l'enregistrement soit perçu comme utile par les personnes à qui il est censé bénéficier.

Un autre aspect de l'espace de protection est l'accès : accès aux informations, accès aux filets de sécurité et aux services de base permettant aux réfugiés et personnes déplacées de satisfaire leurs besoins essentiels, et accès à l'autonomisation - formation, possibilités d'emploi et microcrédit.

Prochaines étapes

Il est clair que l'urbanisation ne s'accompagne pas des mêmes difficultés dans les pays développés que dans les pays en développement et que ces difficultés varient d'un pays à l'autre en fonction de la législation, des traditions et de la culture. Les besoins en protection des personnes ont leur nature particulière, ce que nos politiques doivent prendre en compte. Mais il est tout aussi

important qu'il existe des principes communs. Parmi ceux-ci, l'un des plus importants est d'adopter une approche axée sur les droits qui soit adaptée aux stratégies, aux politiques et aux mesures que nous élaborons.

Suite au Dialogue organisé à Genève en décembre 2009,¹ l'UNHCR va mettre en œuvre un certain nombre de mesures inspirées des discussions :

1. Revoir la nouvelle politique de l'UNHCR relative aux réfugiés en milieu urbain:

En septembre 2009, l'UNHCR a publié une nouvelle politique sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain. Cette politique reconnaît qu'en aucun cas les obligations de l'UNHCR ou d'un État envers les réfugiés et les PDI ne doivent être subordonnées à l'établissement de ces derniers dans des camps. Cette politique souligne que les responsabilités envers les réfugiés inscrites dans le mandat de l'UNHCR ne sont en rien affectées par le lieu de résidence des réfugiés. Elle vise à encourager et à contribuer au développement progressif de cadres juridiques et politiques nationaux intégrant les réfugiés et autres personnes relevant de la responsabilité de l'UNHCR en milieu urbain au tissu social des villes de manière appropriée et respectueuse de droits. Nous réviserons cette nouvelle politique relative aux réfugiés urbains en prenant en compte les précieuses contributions des discussions du Dialogue qui s'est tenu en décembre.

2. Défendre les droits des PDI en milieu urbain:

Walter Kälin (Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays) et moi-même avons accepté de travailler conjointement avec la communauté internationale au sens large pour définir une politique semblable relative aux personnes déplacées de l'intérieur résidant en milieu urbain ou hors des camps. Un effort coopératif de l'ONU sera nécessaire, puisque le mandat de l'UNHCR ne lui donne pas les moyens d'élaborer seul une telle politique.

3. Conduire des évaluations en temps réel:

Nous avons déjà conduit une évaluation des activités de l'UNHCR pour les Irakiens déplacés en milieu urbain au Moyen-Orient, avec une attention particulière portée à Amman, Alep, Beyrouth et Damas.² Pour 2010, plusieurs de nos bureaux ont inclus dans leur budget l'intensification de leurs efforts au nom des réfugiés dans d'autres contextes urbains, en conformité avec la nouvelle politique de l'UNHCR. Nous sélectionnerons un certain nombre de villes pilotes et conduirons des évaluations en temps réel des programmes afin d'identifier

les bonnes pratiques qui peuvent être utilisées au cours de la mise en œuvre générale de la politique en 2011.

4. Recueillir et partager des exemples de bonnes pratiques: Nous nous sommes mis d'accord pour compiler un répertoire de bonnes pratiques. Il ne s'agit pas d'une tâche que nous pouvons faire seuls, c'est pourquoi nous serions reconnaissants de recevoir les contributions de nos partenaires.

5. Généraliser la nouvelle politique relative aux réfugiés en milieu urbain:

En nous basant sur le rapport de synthèse du Dialogue, les pilotes et le répertoire de bonnes pratiques, nous généraliserons la nouvelle politique relative aux réfugiés en milieu urbain dans notre programme de 2011, avec pour objectif de continuer d'améliorer notre performance en 2012 et au-delà.

En termes de ressources, il nous faut considérer à la fois la dimension interne - ce qui est essentiellement une question d'établissement de nos propres priorités - et la dimension externe, c'est-à-dire principalement la volonté des donateurs d'accorder une attention spéciale à cette initiative. Nous exhortons les pays donateurs et nos partenaires à examiner les défis des populations déplacées en milieu urbain en adoptant une approche globale dans laquelle les projets de développement communautaire sont principalement gérés par des mécanismes de développement au niveau local.

Il n'est pas facile de surmonter les obstacles que présente le déplacement urbain - et nous échouerons si nous nous limitons à des préoccupations étroites d'ordre institutionnel, si nous n'établissons pas ou ne renforçons pas les partenariats adaptés et si nous croyons avoir déjà toutes les réponses. A travers le monde, les planificateurs urbains innovent, expérimentent et tirent les fruits de leurs expériences. Nous devons travailler à leurs côtés et aux côtés des personnes dont nous sommes responsables, qui nous rappellent fréquemment que ce dont elles ont besoin n'est pas d'assistance mais d'indépendance.

António Guterres est le Haut-Commissaire de l'ONU pour les réfugiés. Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec José Riera (riera@unhcr.org), Conseiller principal du Directeur de la Division des services de protection internationale de l'UNHCR.

1. <http://www.unhcr.org/pages/4a12a4a26.html>

2. 'Surviving in the city', juillet 2009 <http://www.unhcr.org/4a6dbdbc9.html>

Déplacement urbain et migration en Colombie

Sebastián Albuja et Marcela Ceballos

Afin d'intervenir de manière plus adaptée auprès des PDI et d'améliorer la planification et les politiques urbaines pour les PDI, les migrants et les communautés locales, il est important de comprendre le déplacement forcé vers les zones urbaines de Colombie dans le contexte de la migration rurale-urbaine.

Selon les données existantes, 93 % des personnes déplacées en Colombie ont été déplacées en zone urbaine. Dans le même temps, le pays a connu au cours des dix dernières années une intense migration rurale-urbaine.

La population de Bogotá est constituée d'environ sept millions d'habitants et comprend à la fois la plus grande population de migrants et la plus grande population de PDI de tout le pays - elle abrite 270 000 personnes déplacées de l'intérieur. Ces deux phénomènes sont deux conséquences différentes provoquées par un même facteur : la migration rurale-urbaine, historiquement entraînée par l'inégalité de l'accès aux terres, a fait naître des tensions entre les propriétaires terriens et les paysans et mené finalement au conflit armé et aux violences qui continuent de provoquer les déplacements forcés. A ce jour, il est difficile de différencier les raisons économiques de la migration des raisons liées directement aux conflits, à la violence et aux violations des droits humains. Cela complique le processus d'enregistrement des PDI et explique en partie pourquoi seule la moitié environ des PDI de Bogotá est enregistrée. Comme migration et déplacement coexistent, de nombreux PDI ne sont pas conscients qu'ils possèdent des droits en tant que personnes déplacées contre leur gré et, en conséquence, ne cherchent pas à se faire enregistrer.

Le système d'enregistrement qui se doit, selon la loi, d'enregistrer les PDI après avoir entendu seulement un compte-rendu oral des causes et circonstances du déplacement, éprouve des difficultés à différencier les personnes qui sont véritablement des PDI des autres qui sont des migrants économiques. Ainsi, en pratique, l'enregistrement des PDI finit par ressembler au processus de Détermination du statut de réfugié (DSR) mené pour les réfugiés. Cependant, il est évident que le processus

d'enregistrement des PDI n'est pas doté des mêmes protections procédurales que la DSR et qu'il n'est pas conçu comme un processus de sélection, bien qu'en pratique il en soit un. Il est apparemment conduit avec un degré élevé de subjectivité et d'arbitraire, ce qui résulte dans l'exclusion de personnes qui mériteraient en fait d'être enregistrées.

Une autre implication de ce grand flux mixte, que l'on retrouve dans la plupart des villes à forte croissance abritant des PDI dans tous les pays en développement du monde, est l'émergence d'implantations informelles et de marchés fonciers non officiels autour de Bogotá. Certaines localités autour de la ville sont devenues des implantations florissantes qui se sont finalement annexées d'elles-mêmes à la ville, à la suite d'un processus d'expansion urbaine.

C'est précisément dans ces implantations autour de Bogotá que s'établissent les PDI. Après être restés dans leur famille ou chez des amis pendant un court laps de temps, les PDI cherchent à satisfaire leurs besoins de se loger en achetant ou en louant un abri. Pour accéder au marché foncier et immobilier formel, un pouvoir d'achat bien plus important que celui dont disposent en général les PDI est nécessaire, tandis que pour accéder aux allocations logement, il faut faire preuve d'un historique financier et d'antécédents en matière de crédit que de nombreux PDI ne peuvent démontrer. En conséquence, la plupart des PDI gravitent par nécessité autour des implantations informelles. Parfois, ces processus ont entraîné des expulsions en masse, alors que dans d'autres cas les municipalités ont légalisé les implantations et fourni de l'électricité et un service de traitement des eaux usées.

Le déplacement vers de grands centres urbains comme Bogotá signifie aussi que les PDI mettent beaucoup de temps à accéder à l'aide humanitaire à laquelle ils ont droit. Une enquête a révélé qu'à



Ciudad Bolívar vue de nuit, au sud-ouest de Bogotá, en Colombie.

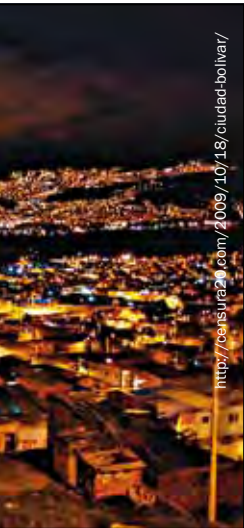
Bogotá, où les longues procédures et la bureaucratie sont la norme, il peut s'écouler jusqu'à deux ans entre le déplacement et la première aide humanitaire administrée dans la ville. Cela mine la patience des PDI, et plusieurs d'entre eux préfèrent alors se tourner vers des réseaux de soutien informels.

Développement et politique humanitaire

Au niveau national, les données indiquent que 98,6 % de la population de déplacés vivent en-dessous du seuil de pauvreté et que 82,6 % sont officiellement classés comme vivant dans une pauvreté extrême. Ces taux contrastent fortement avec les 29,1 % et 8,7 % que l'on retrouve respectivement pour le reste de la population. A Bogotá, le revenu des PDI est en moyenne de 27 % inférieur à celui de la population résidente pauvre.

Le soutien au développement est indispensable, à long terme, dans des villes comme Bogotá, où la majorité des PDI semblent avoir les mêmes aspirations que les migrants, c'est-à-dire de s'installer dans la ville de manière permanente. Comme le déplacement vers Bogotá est à la fois régulier et continu, il est nécessaire de fournir simultanément une assistance humanitaire aux nouveaux arrivants et un soutien prolongé à la grande majorité qui reste à Bogotá après les trois mois de la phase d'assistance humanitaire. Pour que l'installation dans la ville de déplacement se transforme en solution durable, il faut que les PDI puissent exercer l'ensemble complet de leurs droits, sans discrimination, au moins à un niveau semblable à celui des membres de la population non déplacés.¹

La plupart des autorités municipales de Colombie considèrent le déplacement



http://ceusura20.com/2009/10/18/ciudad-bolivar/

interne comme un phénomène national dont les implications locales doivent être traitées par le gouvernement national.² En conséquence les municipalités (à part quelques exceptions) n'incorporent pas automatiquement le déplacement à leurs plans de développement local ou municipal et ne se considèrent pas responsables de l'affectation des ressources spécifiques pour répondre à ce phénomène, en particulier dans le domaine du développement à long terme.

De récents changements juridiques visant à résoudre ce problème ont déterminé que les responsabilités doivent être partagées entre les autorités locales et le gouvernement national. Néanmoins, le degré de partage des responsabilités n'est pas clair et la part des coûts qui doit être couverte par le gouvernement central, en particulier pour le soutien socio-économique de longue durée, n'est pas définie.

Bogotá a commencé à intégrer des programmes spéciaux destinés aux familles de PDI qui ne bénéficient plus du réseau de soutien d'urgence des trois premiers mois. L'un de ces projets comprend un programme de protection sociale destiné spécialement aux familles de PDI et intitulé « Bogotá, une ville positive pour une vie meilleure »³, incorporé au plan de développement de Bogotá. Toutefois, de tels projets restent ponctuels, et leur impact n'a pas été évalué. Quoi qu'il en soit, il reste encore beaucoup à faire pour garantir que la planification municipale et les politiques de développement englobent la protection sociale des PDI s'installant en ville, et pour évaluer l'impact des programmes actuels.

Sebastián Albuja (sebastian.albuja@nrc.ch) est analyste national pour l'Observatoire des situations de déplacements internes (IDMC) (<http://www.internal-displacement.org>). Marcela Ceballos (mceballos2000@yahoo.com) est maître de conférences à l'Institut d'études urbaines de l'Université nationale de Colombie (<http://www.redBogotá.com>).

1. Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne, « When Displacement Ends: A Framework for Durable Solutions » (« Lorsque le déplacement prend fin : Un cadre pour des solutions durables »), 2007, p11.

2. Voir aussi l'article d'Elizabeth Ferris, p39.

3. « Bogotá positiva para vivir mejor »

En Europe, les PDI en milieu urbain peuvent être invisibles

Marzia Montemurro et Nadine Walicki

Dans les Balkans, le Caucase et en Turquie, certaines PDI recherchent « l'invisibilité » pour des raisons de sécurité. D'autres deviennent invisibles lorsqu'elles sont forcées de se déplacer de nouveau au sein d'une même ville sous la pression des autorités municipales ou des propriétaires.

Alors que le déplacement vers les villes représente en soi-même une stratégie d'adaptation, les PDI préfèrent souvent ne pas y afficher de caractéristiques qui les différencient des autres résidents urbains pour éviter de devenir des cibles. Choisir de louer un logement privé plutôt qu'un logement subventionné par le gouvernement peut aussi contribuer à cette invisibilité, tout comme les obstacles à l'enregistrement. Déplacées depuis 15 ans en moyenne, les PDI d'Europe, par exemple, sont passées petit à petit de locaux d'hébergement du gouvernement à des logements privés en ville - qu'ils louent, partagent ou ont acheté - ou continuent de vivre dans des établissements informels à la périphérie des centres urbains. Tout profilage et suivi efficaces de leurs besoins ont été découragés par le fait qu'ils ont adopté des comportements semblables à ceux des autres résidents urbains, y compris les migrants économiques, qu'ils soient éparpillés parmi eux et qu'ils cherchent

à s'intégrer. Les logements des PDI, en particulier s'ils sont informels ou collectifs, sont souvent précaires ; les PDI sont plus exposées aux expulsions, pour cause de discrimination ou parce que les propriétaires décident de reprendre possession de leur logement pour le vendre ou l'utiliser différemment. Ce risque accru de mobilité intra-urbaine encourage les PDI à garder un profil bas, tandis que les PDI expulsées disparaissent encore plus profondément dans le paysage urbain.

Dans certains cas, les politiques gouvernementales ont exacerbé leur invisibilité en créant des obstacles juridiques. Afin de gérer le développement de l'urbanisation, les gouvernements de Russie et d'Azerbaïdjan, par exemple, ont limité le droit des individus de choisir leur lieu de résidence, transformant ainsi souvent les PDI en « résidents fantômes ». De la même manière, les PDI roms de



IDMC novembre 2009

Une femme déplacée de l'intérieur prépare un repas dans un centre collectif, anciennement utilisé comme centre de traitement contre la tuberculose, à Tbilissi, en Géorgie.



Une famille tchétchène déplacée de l'intérieur qui a porté plainte devant la Cour européenne des Droits de l'Homme après avoir été expulsée de son appartement privé à Stavropol, en Russie.

IDMC mais 2008

peut aussi aider à mieux comprendre comment les PDI et les non PDI diffèrent vis-à-vis de certains éléments clés tels que le logement, l'éducation, l'emploi et leur expérience des expulsions forcées. Parmi les considérations tirées de cette étude, trois sont particulièrement saillantes :

Premièrement, il est nécessaire de considérer avec attention comment définir qui est une PDI et qui n'en est pas une - et ceci, non seulement

à la lumière des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, mais aussi en adoptant une approche commune parmi les différents acteurs impliqués pour s'accorder sur qui sera finalement pris en compte et qui ne le sera pas.

Deuxièmement, afin d'apporter une réponse appropriée au contexte urbain, il est essentiel de recueillir des renseignements sur tous les segments de la population urbaine affectée par le déplacement - pauvres des villes, migrants, déplacés de force, rapatriés, etc. - car cela permettra d'établir un profil comparatif des vulnérabilités de chaque groupe et mettra en lumière comment leurs intérêts contradictoires risquent d'entrer en jeu.

Troisièmement, dans les situations de déplacement prolongées, une telle analyse comparative peut nous permettre d'apprendre si les PDI ont trouvé une solution durable ou non, et si non, quels obstacles restent à surmonter, y compris les besoins non satisfaits de la population urbaine d'accueil.

En ce qui concerne ce dernier point, l'exemple du déplacement prolongé en Europe est particulièrement pertinent. Alors que les donateurs et les médias s'intéressent de moins en moins au déplacement interne en Europe et que la plupart des gouvernements donnent toujours priorité au retour des PDI chez elles, peu d'informations de base sont disponibles sur les PDI recherchant une solution durable par la réinstallation plutôt que par le retour, en particulier en contexte urbain. Ce manque d'intérêt et d'informations concernant les PDI s'installant en milieu urbain n'est rien

d'autre qu'une autre forme d'invisibilité. Alors qu'il est généralement facile de recueillir des informations sur les populations déplacées parce qu'elles sont concentrées en un lieu précis, celles qui ont trouvé refuge en centre collectif ou dans d'autres types de logement partagé en milieu urbain n'ont pas été incluses dans le profil d'au moins 24 situations de déplacement interne sur un total de 56 évaluées par l'IDMC en 2008.

A cause de la nature prolongée de leur déplacement, les PDI d'Europe font face à des défis grandissants alors que la transition vers une économie de marché continue de transformer les paysages urbains. Par exemple, la plupart des logements sociaux ont été privatisés, tandis que l'occupation continue de centres collectifs se trouve souvent en porte-à-faux avec les politiques gouvernementales de privatisation et les intérêts des propriétaires, menant à l'expulsion des résidents, et à de nouveaux déplacements.² Les gouvernements ne proposent que peu d'alternatives de logement aux PDI expulsées, et très peu d'anciens pays communistes ont élaboré ou mis en œuvre une législation relative au logement social depuis leur transition vers une économie de marché. Alors que les besoins des PDI ne diffèrent pas toujours de ceux des autres résidents urbains, leurs demandes de restitution de leur logement et/ou de compensation restent largement insatisfaites, ce qui les distingue toujours de leurs voisins.

L'influx des PDI vers les zones urbaines a exercé de fortes pressions sur les services et les infrastructures, qui n'ont pas toujours pu faire face à l'augmentation de la demande. L'expérience a montré qu'il y a peu de chances que ces PDI retournent dans des régions principalement agricoles même si elles en ont l'occasion - mais il est certain qu'elles seront mieux capables de choisir véritablement et de leur propre gré de retourner chez elles si elles sont capables dès aujourd'hui de vivre une vie normale.

Marzia Montemurro (marzia.montemurro@nrc.ch) est coordinatrice des questions relatives au déplacement urbain et Nadine Walicki (nadine.walicki@nrc.ch) est analyste de pays du Caucase et l'Asie centrale, pour l'Internal Displacement Monitoring Centre du Centre norvégien pour les réfugiés (<http://www.internal-displacement.org>).

1. Voir article p13 et <http://www.internal-displacement.org/urban>

2. <http://www.internal-displacement.org/europe/protracted>

Serbie doivent, comme tous les autres citoyens, fournir un contrat de logement pour faire une demande de papiers d'identité, d'assistance sociale et de soins de santé gratuits, ce qu'elles sont souvent incapables de faire. Comme elles font face à des obstacles de taille pour changer leur résidence officielle de leur lieu d'origine à leur lieu de déplacement, les PDI viennent gonfler les rangs des résidents urbains ne bénéficiant d'aucune forme de reconnaissance formelle et elles ont des difficultés à exercer leurs droits de la même manière que leurs voisins non déplacés. Dans d'autres situations, en particulier dans les cas de déplacement secondaire, les PDI peuvent choisir de ne pas changer leur lieu de résidence afin de ne pas perdre les avantages qui leurs sont garantis. Les politiques gouvernementales ont aussi créé des barrières sociales. En Turquie, par exemple, les PDI kurdes continuent de rencontrer des difficultés à cause de la reconnaissance limitée de la langue kurde dans les lieux publics et les écoles. La barrière sociétale entraîne une marginalisation encore plus prononcée.

Dans de telles circonstances, différents groupes coexistent avec des degrés variables de représentation dans le contexte urbain, mais tous avec le même but de pouvoir exercer leurs droits fondamentaux et de satisfaire leurs besoins. L'invisibilité est peut-être un obstacle mais c'est aussi une bonne stratégie d'adaptation. L'enquête de profilage des PDI en milieu urbain mené par Tufts-IDMC¹ a révélé comment la conduite d'une enquête auprès des ménages - ne demandant pas aux PDI de s'identifier en tant que tel - peut non seulement déboucher sur des estimations du nombre de PDI et des schémas de leur répartition en milieu urbain, mais

Profilage des PDI en milieu urbain

Anne Davies et Karen Jacobsen

Une nouvelle méthodologie de profilage des PDI en milieu urbain permet aux chercheurs d'évaluer et de contextualiser les besoins particuliers de ce groupe et d'en tirer les conséquences pour l'action humanitaire.

Toute tentative visant à estimer le nombre de personnes déplacées dans leur propre pays se heurte invariablement au défi suivant : estimer le nombre de personnes forcées de se déplacer vers les centres urbains. Calculer le nombre et identifier les caractéristiques des PDI dans un pays - le « profilage » des PDI - est rendu d'autant plus complexe en milieu urbain par la difficulté à reconnaître les PDI. Les « PDI en milieu urbain » sont une population cachée, ainsi les organismes de secours et les gouvernements ont-ils des difficultés à les identifier et à comprendre leurs expériences au sein de la population d'accueil parmi laquelle ils vivent. Peu d'informations sont disponibles à leur sujet, que ce soit du point de vue démographique, des besoins essentiels ou des problèmes de protection. Pourtant on pense qu'ils comptent parmi les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables dans de nombreux pays en conflit.

Reconnaissant le besoin d'inclure des estimations du nombre de PDI en milieu urbain, le Feinstein International Centre (FIC) de l'Université de Tufts, conjointement avec l'Observatoire des Situations de Déplacements Internes (Internal Displacement Monitoring Centre - IDMC), a mené trois études de profilage urbain entre 2006 et 2008 à Khartoum (Soudan), Abidjan (Côte d'Ivoire) et Santa Marta (Colombie).

Le profilage urbain est bien plus complexe que l'identification et le dénombrement des PDI vivant dans des camps, généralement en zone rurale. Les PDI urbains ne sont pas formellement séparés de la communauté locale ni logés dans des zones facilement reconnaissables. Ils sont éparpillés dans les régions urbaines, ce qui rend difficile de les distinguer des migrants économiques et des urbains pauvres. De plus, il y a peu de chances qu'ils se manifestent si leur sécurité est menacée.

Conscients de ces facteurs, les chercheurs Tufts-IDMC ont pris en compte le besoin de ne pas trop attirer l'attention sur les seuls PDI urbains. En conséquence, les enquêtes menées ne s'adressaient pas uniquement aux PDI et ne demandaient

pas aux personnes interrogées si elles se considéraient comme PDI, ce qui les différencie des autres enquêtes qui cherchent explicitement à identifier un groupe de population particulier. Au contraire, les chercheurs se sont concentrés sur des zones dans lesquelles des PDI s'étaient fort probablement établis (ainsi que des zones « de contrôle » où les déplacements étaient censés être quasiment inexistantes) et ont établi le profil de tous les résidents de chaque zone étudiée ; ils ont ensuite effectué des analyses secondaires pour déterminer qui étaient les personnes déplacées parmi les résidents, selon les critères des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.¹

Ces études ont montré qu'il est possible d'établir le profil des PDI urbains, que la méthodologie testée est adaptée à cet exercice, et qu'il est ainsi possible d'établir des estimations de la population de PDI en milieu urbain.² Mais pourquoi toutes ces informations sont-elles nécessaires et qui peut en bénéficier ?

Pourquoi établir le profil des PDI en milieu urbain ?

En premier lieu, le phénomène des PDI en milieu urbain est trop important pour être ignoré : il concerne plus de 4 millions de personnes au monde, sur un total de quelque 26 millions de personnes déplacées par les conflits et plus de 36 millions de personnes déplacées par des catastrophes naturelles.³ D'autres estimations indiquent que jusqu'à la moitié de l'ensemble des PDI émigre vers les centres urbains, en particulier les capitales, où ils se fondent dans la population des pauvres et des migrants urbains.⁴

En second lieu, sans définition précise des PDI en milieu urbain ni clarification de la population à cibler dans toute nouvelle politique, il est impossible de concevoir et de mettre en place des solutions durables efficaces. Bien qu'il soit souvent difficile de distinguer les zones rurales des zones périurbaines, et les PDI forcés de se déplacer des migrants ordinaires venus de régions rurales, ces distinctions

sont cruciales pour que les autorités nationales et internationales puissent fournir une assistance adéquate et efficace aux millions de PDI en milieu urbain.

En troisième lieu, dans le contexte de la croissance de l'urbanisation, les PDI peuvent être considérés comme un frein au développement des zones urbaines, où leur crainte d'être identifiés les pousse à éviter tout enregistrement civil et où la surpopulation, la concurrence pour les rares ressources et le chômage sont autant d'incitations à la criminalité urbaine.⁵ Déterminer l'identité, le nombre et l'emplacement de ces PDI en milieu urbain peut permettre d'aider les autorités à gérer chaque nombre de cas par le biais de programmes ciblés, adaptés au contexte et axés sur la protection et l'assistance. Par association, de tels programmes peuvent améliorer le sort des familles d'accueil qui semblent souvent aussi démunies que les PDI auxquelles elles viennent en aide⁶, de même que celui de millions de pauvres en milieu urbain qui partagent les maigres ressources des PDI et vivent dans des conditions tout aussi difficiles.

Principales conclusions

Les trois études ont confirmé de nombreuses hypothèses vis-à-vis des caractéristiques des PDI en milieu urbain. En utilisant les données des recensements de population les plus récents de chaque ville, et en se basant sur le pourcentage de PDI identifiés dans les enquêtes par rapport aux non-PDI, il a été possible d'extrapoler ces chiffres pour obtenir une estimation du nombre de PDI dans chaque ville étudiée. Les résultats indiquent que les PDI représentent une part importante de la population urbaine : 21 % à Khartoum, 9 % à Abidjan et 15 % à Santa Marta. Dans certains quartiers de la ville d'Abidjan, près de 8 % des foyers de non-PDI abritaient des PDI, tandis qu'à Santa Maria 2 à 3 % des foyers de non-PDI se trouvaient dans des familles d'accueil. L'hébergement de PDI est un aspect important du profilage urbain à inclure dans de futures études.

En utilisant des critères homogènes, tels que les conditions d'hébergement, l'accès à l'eau potable, l'accès aux services sociaux (écoles, santé, transport, postes de police, etc.), le niveau d'éducation et l'emploi, les enquêtes ont révélé que les PDI et les non-PDI partagent ces caractéristiques

démographiques semblables et souffrent du même stress associé à la pauvreté urbaine et au manque d'infrastructures adaptées. Toutefois, les PDI se sont avérés être plus pauvres, plus désavantagés et plus exposés à l'insécurité que leurs voisins non-PDI. Les PDI sont arrivés appauvris : leurs terres, leurs récoltes et leurs autres biens (y compris leurs papiers d'identité) avaient été perdus, volés ou détruits, et ils étaient souvent traumatisés par ces expériences. En termes d'accès aux moyens de subsistance en milieu urbain, les PDI sont désavantagés car ils manquent souvent de réseau de soutien, de compétences nécessaires à la vie en ville et de connaissances du milieu urbain, et ils ne maîtrisent pas toujours la langue parlée dans la ville où ils se sont établis.

Les principales préoccupations concernant la protection des PDI sont les suivantes : le sentiment d'insécurité, le fait de devoir de déménager plusieurs

documents pose un obstacle à l'exercice des droits civils et à l'accès aux prestations sociales telles que l'éducation et le travail formel, ce qui rend plus difficile pour les déplacés de revendiquer leurs droits en tant que citoyens. Les résultats ont pour la plupart confirmé de précédents résultats d'études qui avaient souligné comment les PDI sont délibérément ciblés par les autorités et sujets au harcèlement et à la violence entre les mains des forces de sécurité et/ou de la population civile, et comment ils risquent plus que quiconque d'être victimes de pillage, d'intimidation et d'extorsion par les milices et les groupes criminels des zones urbaines.

Implications pour les programmes et les politiques

Quelles conclusions politiques pouvons-nous tirer du profilage urbain et quels types de programmes pouvons-nous mettre au point pour y répondre ? En d'autres termes, comment transformer les résultats du profilage urbain en cadres

l'atténuation de la pauvreté des sociétés les plus pauvres et les plus vulnérables dans lesquelles ils vivent. La proximité physique et sociale des PDI avec leurs voisins implique que leur sécurité et leur bien-être sont étroitement liés à leurs relations avec la communauté d'accueil. Dans ces conditions, il est important de concevoir avec grand soin les programmes destinés aux PDI, de manière à aider les PDI sans contrarier la communauté d'accueil, qui fournit au bout du compte l'assistance et le soutien les plus directs. D'un autre côté, des initiatives spécialement ciblées peuvent être élaborées pour aborder les questions de protection qui leurs sont propres.

Les programmes spécifiques peuvent donc être divisés en : a) activités destinées aux pauvres des villes en général, dont les PDI constituent un groupe important mais diffus, et b) activités qui visent les préoccupations particulières des PDI.

Programmes de revitalisation urbaine –

mettre l'accent sur la planification urbaine pour les plus pauvres et les réformes municipales et inclure l'amélioration des infrastructures urbaines telles que la construction de logements plus sûrs ; fournir un accès plus sûr et plus développé à l'eau et à l'assainissement, aux écoles et aux services de santé ; et créer des espaces pour les enfants, des zones pour faire du sport et des centres communautaires. **Des programmes relatifs aux modes de subsistance** pourraient aider tout autant les PDI que les populations d'accueil à renforcer leurs capacités de subsistance, les rendant plus résistants pour affronter les chocs à venir et favorisant leur sécurité physique. De tels programmes pourraient inclure l'accès à la microfinance pour favoriser la génération de revenus, de même que des programmes de réadaptation professionnelle en tant que stratégie pour apprendre et utiliser de nouvelles techniques permettant d'augmenter les revenus des ménages. Dans deux des contextes étudiés, au Soudan et en Colombie,⁸ les anciennes carrières professionnelles des PDI en faisaient des cibles des violences, ou ne leur permettaient pas d'économiser suffisamment pour ouvrir de nouvelles possibilités dans leur stratégie familiale. Les initiatives de réadaptation professionnelle peuvent les aider à apprendre de nouvelles compétences et aptitudes qui sont utiles dans un contexte urbain, améliorant ainsi leurs chances de trouver un emploi ou de démarrer leur propre entreprise.



Quartier de PDI dans la zone d'Abobo à Abidjan.

fois à cause des expulsions ou pour ne pas être repéré, la réinstallation forcée (Khartoum), l'incapacité ou le refus de retourner dans leur région d'origine (principalement à cause de l'insécurité qui y règne toujours ou parce qu'ils ont perdu leurs terres et leurs biens⁷) et l'absence de documents d'identité (certificat de mariage ou de naissance, dossiers scolaires). Cette absence de

conceptuels et opérationnels pour assister les PDI en milieu urbain sans les mettre plus en danger ou plus en détresse ?

Les études Tufts-IDMC suggèrent que les programmes, étant données les différences subtiles entre les PDI et les pauvres des villes parmi lesquels ils vivent, ne devraient pas seulement cibler les PDI mais aussi englober

Mesures de protection : Le plus grand service que l'on puisse rendre aux PDI serait de les aider à obtenir des papiers d'identité. Cela réduirait leur vulnérabilité à de nombreuses menaces et leur donnerait une plus grande égalité des chances quant à leur développement économique. Les aider à résoudre leurs problèmes juridiques ou à combattre la discrimination des propriétaires de logement et des employeurs constitue d'autres domaines pour lesquels des programmes pourraient être établis. Le ciblage des ressources devrait se faire de manière stratégique pour garantir qu'elles sont destinées uniquement aux vulnérabilités spécifiques aux PDI, tout en évitant que les PDI ne soient considérés comme une population bénéficiant d'un traitement de faveur. Les vulnérabilités des PDI sont différentes selon les villes, et dépendent du contexte politique et du déplacement. Alors que de nombreux PDI urbains ne sont pas disposés à rentrer chez eux ou n'en sont pas capables, ceux qui désirent rentrer devraient être aidés autant que possible. Faire une demande de retour organisé ou fournir aux familles individuelles les ressources financières permettant leur retour constitueraient des facteurs minimes mais lourds de signification pour la promotion de solutions durables. Enfin, lorsque cela est possible, il est important de consolider, et non de remplacer, la capacité de l'État à identifier des solutions durables - que ce soit le retour, l'intégration ou la réinstallation dans d'autres régions du pays. Dans le cas de la Colombie, la communauté internationale a soutenu la réforme constitutionnelle du gouvernement qui vise à protéger les droits des PDI. En Côte d'Ivoire, les initiatives gouvernementales aident petit à petit les PDI à retrouver ou remplacer les papiers qu'ils ont perdus et qui leur permettront d'exercer pleinement leurs droits civiques.

Acteurs impliqués

Les PDI tombent sous la responsabilité de l'État. Ainsi, la plupart des initiatives devraient-elles provenir des autorités nationales, qui peuvent néanmoins ressentir le besoin de faire appel à la communauté internationale pour les aider financièrement et techniquement. Le rôle fondamental de l'État est de garantir l'application effective de l'État de droit et, particulièrement, de développer un appareil législatif national qui protège les droits de tous ses citoyens, y compris les personnes déplacées de l'intérieur.

Une intervention d'urgence, par le biais d'organismes humanitaires, peut s'avérer nécessaire en cas de crise, par exemple dans les urgences à déclenchement rapide qui entraînent la fuite d'un grand nombre de personnes vers les centres urbains, à la recherche d'une protection temporaire. Toutefois, en général, c'est le rôle des acteurs du développement de concevoir et de mettre en œuvre les programmes de longue durée portant sur la planification municipale, le renouvellement urbain et les moyens de subsistance, par le biais d'approches participatives impliquant les pouvoirs locaux, la société civile et les groupes de population visés. Les organismes humanitaires peuvent aussi intervenir dans les zones où les PDI sont nombreux pour fournir des services essentiels, ou renforcer l'approvisionnement de ces services (eau, assainissement, santé et logement), mais cela devrait se faire sous la forme d'interventions durables qui favorisent le développement, et non simplement comme mesures servant à boucher les trous. Les ONG internationales ont aussi leur rôle à jouer, par exemple en mettant en œuvre des programmes d'assistance juridique adaptés aux préoccupations sécuritaires des PDI, tout en procédant à la formation et au renforcement des capacités des pouvoirs locaux et de la société civile.

Les trois études de profilage urbain démontrent qu'il est possible, pour un coût raisonnable, non seulement de mieux évaluer le nombre des PDI en milieu urbain et de mieux définir leurs caractéristiques, mais aussi de mieux comprendre une variété d'aspects contextuels qui les concernent : les communautés d'accueil avec lesquelles ils partagent leurs conditions de vie et leurs ressources, les points communs et les différences vis-à-vis de leurs vulnérabilités et de leurs capacités et leurs aspirations et intentions futures. De telles informations, considérées séparément ou dans le contexte plus large de la migration et de la pauvreté,



Établissement informel à Khartoum.

peuvent aider les gouvernements et les organismes d'assistance à développer des stratégies mieux informées pour porter assistance aux PDI et les protéger. Elles apportent aussi de nombreux éléments permettant de concevoir des programmes appropriés et adaptés aux particularités de chaque contexte, appuyant les efforts des gouvernements pour mettre en place les solutions durables nécessaires.

Anne Davies (annedavies99@yahoo.co.uk) est une consultante indépendante dont le travail porte principalement sur la migration forcée et le relèvement précoce. Karen Jacobsen (karen.jacobsen@tufts.edu) est maître assistant au Feinstein International Center de l'Université de Tufts (<http://fic.tufts.edu>).

- <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/GPFrench.pdf> Article 2
- Des comptes-rendus de ces trois enquêtes (comportant des informations sur la méthodologie adoptée) sont disponibles en ligne sur : <http://tinyurl.com/TuftsIDMCprofiling>
- Estimation de l'IDMC, citée dans : Ignored Displaced Persons: the plight of IDPs in urban areas, (p.1) UNHCR 2008. <http://www.unhcr.org/487b4c6c2.html>
- « Profiling Urban IDPs: How IDPs differ from their non-IDP neighbors in three cities », Karen Jacobsen, Feinstein International Center, Tufts University, 2008 (préparé par un chapitre dans l'ouvrage *The Migration-Displacement Nexus: Concepts, Cases and Responses*, édition Khalid Koser et Susan Martin, à paraître en 2010).
- Voir Migration, Poverty Reduction Strategies and Human Development par Richard Black et Jon Sward, UNDP Document de recherche en développement humain, 2009/38, p12: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_38.pdf
- Ce constat était particulièrement évident dans l'enquête menée à Santa Marta.
- A l'exception de nombreux PDI interrogés à Abidjan qui souhaitaient retourner chez eux mais ne le pouvaient pas, principalement à cause de l'insuffisance de leurs ressources.
- « IDP Livelihoods: IDP Livelihoods and Personal Security: Case Studies from Colombia and Sudan », Richard Hill, Kari Jorgensen Diener, Sue Miller et Thomas White, 2006. *Refugee Survey Quarterly* 25: 40-59. <http://rsq.oxfordjournals.org/cgi/reprint/25/02/40.pdf>

Améliorer les conditions de vie à Bossaso, Somalie

Filiep Decorte et Ombretta Tempra

Demander aux PDI, communautés d'accueil et organismes internationaux ce qu'ils pensent de la ville de Bossaso, de sa qualité de vie et de ses opportunités économiques a entraîné d'importantes améliorations dans l'organisation des installations et la fourniture de logements destinés aux déplacés.

Les personnes déplacées, comme quiconque en milieu urbain, luttent en permanence pour trouver le bon équilibre entre les possibilités de subvenir à leurs besoins et leur sécurité personnelle. Alors qu'il est au départ plus facile pour les organismes humanitaires de protéger les personnes déplacées vivant dans des camps à la périphérie urbaine, et de répondre aux besoins de ces derniers, par la suite, la ségrégation physique et sociale et la perception d'un traitement préférentiel se révèlent de plus en plus problématiques. Avec le temps, les frontières physiques s'assouplissent inévitablement, en partie parce que les personnes déplacées cherchent de nouveaux moyens de subsistance au sein de l'économie locale, et aussi parce que la ville continue de s'étendre avec l'arrivée de nouvelles personnes. Avec le temps, le retour de ces personnes vers leur milieu rural d'origine ne représente plus une possibilité attrayante, et ainsi les personnes déplacées se métamorphosent en migrants économiques. Le déplacement forcé voit aussi parfois une nouvelle génération naître entièrement dans leur nouvel habitat urbain « temporaire ».

Bossaso

Bossaso, ville portuaire du nord-est de la Somalie, est l'exemple d'une ville où le

déplacement a plusieurs facettes. Bossaso a connu un grand essor grâce à ses activités portuaires, mais cette croissance n'aurait pu être possible sans l'arrivée de main-d'œuvre à faible coût, issue de la migration de clans minoritaires. On estime sa population à 150 000 personnes, dont 35 000, soit près d'un quart, qui sont considérées comme déplacées.

De nouvelles pièces viennent s'ajouter au puzzle du déplacement avec l'arrivée de personnes en provenance d'Éthiopie, du Sud de la Somalie et même d'endroits plus lointains tels que l'Afrique centrale et l'Asie. Ces nouveaux arrivants voient le port de Bossaso comme la porte d'accès à une vie meilleure au Moyen-Orient ou en Europe. Ainsi est-il impossible de distinguer les personnes déplacées de l'intérieur comme un groupe particulier à un moment précis, ni de se concentrer uniquement sur l'intervention humanitaire ou encore les solutions durables.

La réalité physique est une croissance incontrôlée de nombreuses implantations, denses, temporaires et non desservies, à la périphérie de la zone urbaine. La désintégration des institutions publiques a entraîné une appropriation des terres sur une grande échelle, si bien qu'elles se trouvent toutes aujourd'hui sous le contrôle d'individus qui appartiennent aux clans dominants. Les personnes déplacées n'ont d'autre choix que de devenir locataires. Elles représentent une source substantielle de revenus pour les « propriétaires terriens » qui leur imposent en général un loyer aussi élevé que possible, tout en espérant de meilleures opportunités pour vendre leur terrain. Cette logique économique, associée à l'absence de toute norme et la position de faiblesse des PDI dans la société, se traduit par des densités de

population élevées et sans hygiène, qui ne laissent aucune place aux initiatives de développement de moyens de subsistance, aux installations communautaires et même simplement à l'intimité. Les propriétaires sont réticents à accepter toute amélioration « permanente » de leur propriété. Aucun matériau de construction d'abris permanents n'est autorisé. Aucune latrine ne peut être creusée. Aucun système d'alimentation en eau ne peut être installé. De cette manière, les « squatters » sont maintenus dans un état de transition permanente, constamment menacés d'éviction et exposés aux risques de maladies et divers mauvais traitements.

Lorsque Dennis McNamara, alors directeur de la Division du déplacement interne du BCAH, s'est rendu à Bossaso en 2004, il a décrit l'océan de structures provisoires faites de poteaux de bois, de cartons, de bouts de tissus et de bouts de ficelles comme l'une des situations humaines les plus négligées et les plus désespérées au monde. Le choléra était tout juste contrôlé. Pas plus de 140 latrines avaient été construites au cours des 10 années précédentes, dont seules 10 % étaient en état de fonctionnement. Plus préoccupantes encore étaient les preuves de violences sexuelles à l'encontre des femmes qui devaient quitter les limites de leur camp, la nuit, pour aller se soulager. Chaque année, un quart des abris étaient entièrement brûlés, soit délibérément soit par accident ; ces incendies étaient favorisés par les vents saisonniers, chauds et violents, et la densité de population élevée. Une intervention humanitaire classique se mettait alors toujours en place, consistant principalement en une distribution de poteaux de bois pour reconstruire les abris, de denrées non alimentaires habituelles et de quelques rations alimentaires quotidiennes. Mais ces interventions ne permettaient jamais d'améliorer la situation.

Nouvelles approches

Cela a entraîné une frustration grandissante et la recherche de nouvelles solutions. L'une des premières idées a été d'identifier une surface de terres suffisamment vaste pour que tous les déplacés puissent y être réinstallés, ce qui garantirait la sécurité foncière et un



Établissement de PDI après un incendie, à Bossaso.

meilleur approvisionnement de services. Les collectivités locales ont alors offert des terres à 10 kilomètres de la ville, qui avaient peu de valeur économique dans le marché informel prédominant. Heureusement, le financement nécessaire n'était pas disponible ; si ce projet s'était matérialisé, les personnes déplacées auraient été coupées de leurs moyens de subsistance au port et dans les marchés locaux. Ce projet ne résolvait pas non plus la question des nouveaux arrivants, qui auraient continué de s'établir en ville.

Il était clair que la complexité de la situation demandait un effort concerté de la part de tous les acteurs impliqués, en vue de développer une stratégie conjointe ONU-ONGI pour les communautés déplacées, basée sur une approche de respect des droits humains et englobant les concepts d'urbanisation durable, de prévention des taudis et d'amélioration graduelle des abris.

ONU-HABITAT a instauré quelques critères fondamentaux pour évaluer la viabilité des terres pour la réinstallation locale :

- possibilité de fournir des infrastructures et des services essentiels adéquats, abordables et durables
- possible sécurité des droits fonciers et des abris
- viabilité sociale (sécurité physique et une certaine intégration dans la société d'accueil existante)
- viabilité économique (accès aux opportunités économiques)
- viabilité spatiale (promotion d'une croissance urbaine respectueuse de l'environnement et compacte)
- possibilités d'interfinancement entraînant des avantages pour la communauté d'accueil (par exemple, partage des infrastructures et des services, et augmentation de la valeur des terrains aménagés).

Les organismes ont adopté de manière proactive les principes de l'approche sectorielle, qui fait d'un organisme principal le responsable de la coordination de divers acteurs tout en évitant les approches conflictuelles et le chevauchement des activités, et de la défense des droits des personnes auprès des collectivités locales, des propriétaires et des représentants des déplacés.

Les composantes essentielles du projet étaient les suivantes : a) modification des interventions d'urgence après les incendies ; b) amélioration des établissements temporaires en planifiant les accès et les coupe-feu, en créant des installations communautaires, en construisant des latrines et des points d'eau et en stockant des fournitures pour abris mobiles ; c) planification de la réinstallation locale durable afin d'intégrer efficacement une partie des déplacés à la communauté locale.

L'intervention d'urgence s'appuie maintenant sur l'approche du « mieux reconstruire », en utilisant les incendies comme une opportunité pour introduire des coupe-feux et distribuer des kits de construction d'abris mobiles comprenant des poteaux en métal et des toiles ignifugées, plutôt que des poteaux de bois et du carton. A ceci se sont ajoutés des programmes de préparation aux catastrophes, tels que la sensibilisation des communautés et la formation des personnes déplacées et des collectivités locales aux méthodes de lutte contre les incendies. Un manuel de formation facile à utiliser expliquant comment améliorer les installations temporaires, destiné aux officiers municipaux et aux chefs de communauté, a été mis au point pour faciliter le transfert rapide des compétences essentielles nécessaires à l'autonomisation des personnes déplacées, pour qu'elles puissent ensuite elles-mêmes effectuer ces améliorations. En 2008, le nombre de famille victimes d'incendies avait diminué de 50 % par rapport à 2007.

Une campagne a aussi été lancée pour défendre les « droits » des déplacés. Celle-ci se basait sur l'argument suivant : si vous payez un loyer, ce que vous recevez en retour devrait se conformer à des normes minimum. Les collectivités locales ont été mobilisées, de même que les chefs religieux et traditionnels, puisque ce sont eux qui décident de ce qui est acceptable et de ce qui ne l'est pas au sein de la communauté locale. Les débats ont été diffusés par voie radiophonique et télévisée afin qu'ils soient entendus par le plus grand nombre. Les discussions n'ont pas seulement porté sur les « droits » des personnes déplacées et leur contribution à l'économie locale mais aussi sur l'impact négatif des conditions non hygiéniques et du risque accru d'incendie pour la communauté locale. Ces débats ont eu pour résultat de voir certains propriétaires suggérer puis accepter de négocier un accord tripartite avec les collectivités locales et les représentants de groupes de

déplacés particuliers. Ces accords ont ouvert le chemin à la modernisation des installations et comprenaient des principes simples empêchant les évictions arbitraires.

L'autonomisation de la communauté des déplacés a été l'un des facteurs clés permettant de changer les choses pour le mieux. Mme Karoon Sheikh Hussein est le leader de l'établissement de Tawakal :

« Ici à Tawakal, nous sommes environ 150 familles. Cela fait plus de 10 ans que nous vivons à Bossaso et nous y avons rencontré de nombreuses difficultés parce que notre clan est minoritaire dans cette région.

Avant la création de Tawakal, nous vivions dans un établissement qui s'appelait 100 Bush mais nous avions dû partir il y a huit mois lorsque le loyer foncier a augmenté. Notre ancien propriétaire s'était aussi opposé à la construction de latrines, et les conditions d'hygiène y étaient très mauvaises. 100 Bush était très congestionné, sans route d'accès ni espace ouvert. Des incendies endommageaient ou détruisaient souvent nos biens et nous vivions dans la crainte de nouveaux incendies.

Lorsque je vivais à 100 Bush, j'ai observé ONU-HABITAT qui démarquait le site de l'incendie pour installer des coupe-feu. C'est pourquoi, quand nous nous sommes installés ici, moi-même et d'autres chefs du camp avons insisté pour que notre établissement soit espacé et pour la création de coupe-feux. C'est le seul moyen d'empêcher que les incendies ne se propagent. »

Les personnes déplacées qui choisissent l'intégration permanente au sein de la communauté d'accueil reçoivent des terres dans les zones d'expansion urbaine. Les services et les infrastructures sont aujourd'hui planifiés de manière à bénéficier tout autant à la communauté d'accueil qu'aux déplacés. Les propriétaires terriens d'origine en tirent avantage en voyant la valeur de leurs terres augmenter grâce aux services et aux commodités. Et aujourd'hui, les personnes déplacées de Bossaso ont commencé à acheter des terres pour eux-mêmes, tandis qu'un nombre croissant de propriétaires terriens s'est porté volontaire pour partager une partie de leurs propriétés. Des mosquées et des écoles sont en cours de construction dans le voisinage des

personnes déplacées réinstallées, tandis que s'ouvrent de nouveaux magasins.

Conclusions

Bien qu'il soit encore trop tôt pour une évaluation complète, les principaux enseignements que l'on puisse aujourd'hui tirer sont les suivants :

- Une approche axée sur la protection et sur les droits peut faciliter l'accès aux terres et aux services.
- Un processus inclusif autonomise les personnes déplacées et pousse les autorités à remplir leur rôle.
- Pour avoir un réel poids politique, il est indispensable que l'ONU et les ONGI parlent d'une seule et même voix.
- La modernisation des installations temporaires, en parallèle à la

réinstallation intégrée, permet d'adopter une approche progressive. Cela permet aussi d'améliorer l'accès aux services pour les pauvres des villes et favorise l'intégration économique et sociale.

Seule une approche qui part de la réalité urbaine, qui est embrassée par la communauté d'accueil (surtout ses élites) tout autant que par les personnes déplacées, et qui porte sur l'intégration locale, même temporaire, est capable de garantir une meilleure protection, des moyens de subsistance viables et des conditions d'habitation durables. Une telle approche garantit en outre des avantages partagés par la communauté d'accueil et ses membres les plus pauvres, et peut même, pour certaines personnes, mettre fin au déplacement.



Établissement de PDI modernisé, équipé de pare-feux, à Bossaso.

Filiep Decorte

Filiep Decorte (filiep.decorte@unhabitat.org) a été directeur de projet et Ombretta Tempra (ombretta.tempra@unhabitat.org) a été responsable du soutien aux programmes pour l'Unité somalienne du Bureau régional pour l'Afrique et les États arabes d'ONU-HABITAT (<http://www.unhabitat.org>).

Populations pauvres et déplacées de Khartoum

Elisabetta Brumat

A Khartoum, comme dans bien d'autres contextes de déplacement urbain, il est difficile de distinguer les éléments coercitifs des autres facteurs motivant la décision de partir de chez soi (y compris les facteurs économiques) puisque les migrants ont tendance à s'installer parmi les résidents existants des bidonvilles et des taudis. Aucune barrière visible ne sépare les personnes déplacées par les conflits et/ou la violence généralisée des autres migrants. La nature prolongée du déplacement à Khartoum brouille encore plus cette distinction si bien que les personnes que l'on définit comme PDI risquent de ne plus considérer elles-mêmes faire partie de cette catégorie. L'absence de tout système d'enregistrement à Khartoum, la présence d'une population qui s'est déplacée en vagues successives et pour des raisons différentes et le vaste processus de rapatriement au Sud-Soudan, dont le suivi n'est pas régulier, rendent pratiquement impossible de donner une estimation précise du nombre de personnes déplacées à Khartoum, ni de déterminer les tendances de ces déplacements. Les 1 à 1,2 millions de PDI que signalent toujours les documents de l'ONU représentent une estimation de convention plutôt qu'une statistique sûre.

Plusieurs carences apparaissent dans la réponse au déplacement urbain à Khartoum. L'attention de la communauté internationale est influencée par les questions géopolitiques et les autres urgences du pays, et la représentation auprès des autorités, y compris au sujet des réinstallations forcées, est laissée entre les mains de quelques acteurs de la protection ou des droits de la personne. Il semblerait que dans les quartiers les plus pauvres de la capitale abritant des PDI et des squatters, les indicateurs humanitaires soient pires que dans les camps de PDI desservis du Darfour. L'expulsion d'ONG internationales en mars 2009 a entraîné l'interruption d'activités essentielles de soutien aux personnes déplacées et autres communautés démunies de Khartoum, qui avaient contribué à la création d'un environnement de protection favorable.

L'assistance humanitaire semble toutefois de plus en plus inadaptée pour répondre de manière définitive aux défis du déplacement urbain et de la pauvreté à Khartoum. Les chances de mobiliser des sommes substantielles en exploitant les sources humanitaires sont quasiment négligeables. En outre, et de manière plus importante, la situation à Khartoum nécessite des approches axées sur le développement de même qu'une présence accrue d'acteurs spécialisés, y compris dans les quartiers toujours définis conventionnellement comme des quartiers de PDI. Pourtant, sur le terrain, le vide laissé par les secours d'urgence n'a pas été adéquatement comblé par l'assistance au développement.

Il faut que la situation à Khartoum soit abordée selon une perspective plus large axée sur les droits, où la question du déplacement interne n'est qu'un élément d'un ensemble plus complexe. Cette situation nécessite un renouveau du dialogue entre la communauté internationale et les autorités étatiques sur le développement urbain, la gestion des terres, les politiques de soutien au logement pour les plus pauvres, accès aux services, et la génération de revenus pour les personnes déplacées depuis longtemps et les pauvres des villes. Cette situation a besoin aussi d'un renouveau d'engagement de la part des acteurs humanitaires et, surtout, du développement pour qu'ils renforcent leur présence sur le terrain dans les quartiers pauvres de Khartoum, pour qu'ils consolident leurs contacts et leurs réseaux avec les structures existantes de la société civile et des communautés, et pour qu'ils aident les autorités à répondre aux besoins de la population. Enfin, cette situation demande que les gouvernements donateurs fassent des efforts pour aider à mobiliser des ressources pour les interventions structurelles à long terme en faveur des pauvres des villes de Khartoum, y compris des PDI.

Elisabetta Brumat (brumat@unhcr.org) est chargée de la protection pour l'UNHCR et travaille actuellement au Sri Lanka.

Voyage vers l'exclusion sociale en Colombie

Rubén Darío Guevara Corral et Diego Andrés Guevara Flétcher

Dans leur nouveau milieu urbain, la réalité des Colombiens déplacés est faite de problèmes à résoudre au quotidien.

Des déplacements forcés ont lieu continuellement, depuis des années, dans le sud du Département de Valle del Cauca. Des familles fuyant les conflits et les violences entre les insurgés et les forces gouvernementales se sont établies dans la ville de Florida, qui compte environ 55 000 habitants. Ayant perdu le capital économique, social, culturel et symbolique accumulé dans leur région d'origine, ils essaient tant bien que mal de compenser ces pertes et de préserver ou améliorer leur bien-être et leurs conditions de vie.

L'assistance initiale est principalement fournie par des amis ou de la famille sur les sites d'accueil. Les nouveaux arrivants se voient offrir un abri et de la nourriture, ainsi que des informations sur les possibilités d'emploi et les types de soutien proposés par l'État.

La population déplacée constitue un groupe cohérent sur la base d'un profil ethnique et culturel commun. Les modes de vie des personnes déplacées sont aujourd'hui déterminés par des conditions spécifiques de solidarité et par leur identité en tant que personnes déplacées, deux éléments qui peuvent se révéler plus robustes que le facteur de leur région géographique d'origine. Par leur besoin et leur désir d'appartenir à une association de soutien, ils se transforment en un groupe défini - et c'est cela qui leur permet de solliciter, d'obtenir et de canaliser l'aide de l'État à laquelle ils ont droit selon la loi. Ceci constitue une stratégie fondamentale d'assistance et, en tant que groupe désigné officiellement comme « groupe vulnérable » ayant droit aux allocations offertes par l'État, ces nouveaux résidents urbains se retrouvent potentiellement dans une position d'avantage relatif par rapport aux habitants pauvres de la municipalité.

Les familles en provenance de zones rurales ne peuvent pas continuer leurs activités agricoles traditionnelles en zone urbaine ; leur capital économique s'amenuise et, incapables de trouver un emploi dans la capitale municipale,

elles se retrouvent marginalisées. Elles se tournent ainsi vers des activités informelles connues sous le nom de « *rebusque* » : vente ambulante de biens et services, travaux de construction, transport, services d'entretien domestique et, pour les femmes chefs de famille, nettoyage ou préparation alimentaire. Ces activités constituent le pilier de leur survie et fournissent un niveau minimum de capital économique et culturel.

Certains chefs de familles déplacés qui vivent en bordure de Florida gagnent leur vie en coupant et transformant la canne à sucre. Toutefois, ironiquement, ce travail est devenu plus précaire et exploiteur avec la nouvelle législation du travail colombienne. Alors qu'il serait raisonnable de supposer que les activités professionnelles formelles offrent les meilleurs avantages, c'est en fait le contraire qui est vrai. Les histoires des coupeurs de canne à sucre suggèrent que les formes modernes de travail flexible, de réglementation et de conditions de travail améliorées les affectent négativement. Ils pensent que ces facteurs accroissent les conflits et l'insécurité et allongent la durée de travail quotidienne, ce qui entraîne une dégradation des liens familiaux, des problèmes de santé et une diminution de la qualité de vie de l'ensemble de la famille. Ils viennent gonfler les rangs des indigents de la municipalité et leur situation est souvent pire que celles des personnes sans emploi ou travaillant dans le secteur informel.

La discrimination dont souffrent les personnes déplacées en milieu urbain est visible aussi dans le fait qu'il leur est souvent impossible d'accéder aux biens et aux services auxquels ils ont pourtant droit. Dans de nombreux cas, les autorités refusent de les considérer comme des personnes déplacées, tandis que leurs codes sociaux différents et leur perte de capital rendent évident leur appauvrissement, un appauvrissement qui implique non seulement la perte d'un passé qu'ils considèrent comme meilleur, mais aussi un futur qui leur paraît incertain.



PDI colombiens qui arrivent en ville.

La municipalité n'a pas les ressources suffisantes pour satisfaire les besoins prioritaires tels que la santé, l'emploi, le logement et l'éducation, et la sécurité de l'ensemble de l'établissement humain est menacée au point de ne plus être viable. Des gangs criminels commencent à apparaître et les forces de sécurité affirment que la plupart des membres de ces gangs sont des personnes déplacées.

Les déplacés ont de nombreuses raisons de refuser de reconnaître la réalité de leur pauvreté actuelle dans la ville. D'un côté, ils ont accès à certaines ressources telles que des informations sur l'assistance publique, des relations sociales et des contacts personnels qui leur donnent accès au marché du travail ; d'un autre côté, ils sont nostalgiques de leur ancienne vie lorsqu'ils jouissaient d'un important capital économique, social, culturel et symbolique.

Il est ainsi essentiel de mettre en place des programmes qui visent à satisfaire les besoins existants et qui, en particulier, offrent des possibilités d'emploi. Ce n'est que de cette manière que les personnes déplacées pourront accéder aux ressources économiques leur permettant d'acquiescer les biens et d'utiliser les services dont elles ont besoin, et de stimuler l'économie de la région.

Rubén Darío Guevara Corral (rudagueco.8@gmail.com) est chercheur à Universidad del Valle et Universidad de San Buenaventura Cali. Diego Andrés Guevara Flétcher (diegoguevaraf@gmail.com) est économiste et étudiant de doctorat à la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Argentine.

La détresse des femmes réfugiées en milieu urbain en Malaisie et Égypte

Dale Buscher et Lauren Heller

Alors que la communauté internationale cherche toujours le meilleur moyen de les identifier et de les servir, les réfugiés et PDI en milieu urbain se débrouillent par eux-mêmes - souvent en s'exposant à de considérables dangers.

Il est clair que l'avenir du déplacement sera urbain - et qu'il sera rempli de défis. La Women's Refugee Commission (WRC) a récemment entrepris des recherches sur les dangers et les défis auxquels sont confrontées les femmes réfugiées en milieu urbain, ainsi que sur les possibilités qui s'offrent à elles, alors qu'elles essaient de subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille, dans des contextes où l'assistance internationale est minime. Cette recherche a pris la forme d'évaluations sur le terrain de la situation difficile des réfugiées birmanes de Kuala Lumpur, en Malaisie, et de réfugiées irakiennes, somaliennes, soudanaises, érythréennes et éthiopiennes au Caire, en Égypte.

A Kuala Lumpur, une absence de sécurité à la maison comme au travail

La Malaisie abrite un grand nombre de travailleurs migrants et, selon les estimations, quelque 100 000 réfugiés et demandeurs d'asile, dont la plupart

proviennent de groupes ethniques birmans victimes de persécutions. Quarante mille sont enregistrés comme réfugiés auprès de l'UNHCR.¹

Comme la Malaisie n'est pas signataire de la Convention de 1951 relative aux réfugiés, ces derniers n'y jouissent d'aucun statut légal, ni du droit au travail, ni du droit de séjour officiel. Aux yeux du gouvernement, il n'existe aucune différence entre un travailleur sans papiers et un réfugié. Le gouvernement malaisien a commencé une vaste campagne de lutte contre les migrants sans papiers en 2004 et a depuis signalé son « intention de déporter plus d'un million de migrants sans papiers »² en procédant à des arrestations massives. Cette initiative a débouché, en moyenne, sur l'arrestation de 700 à 800 réfugiés reconnus par l'UNHCR chaque mois.³

La sécurité des réfugiées birmanes de Kuala Lumpur est fortement compromise par leurs tentatives de subvenir à leurs besoins. Alors que, dans de nombreuses situations, l'accès aux moyens de subsistance s'accompagne d'une meilleure protection contre le harcèlement, les abus et l'exploitation d'ordre sexuel, pour une réfugiée de Kuala Lumpur l'exercice d'un emploi augmente sa vulnérabilité aux violences sexuelles et sexistes, aux arrestations, à la détention et à l'extorsion.⁴

Sans statut et sans droit de travailler en Malaisie, peu d'opportunités économiques viables s'offrent aux réfugiés. Toutefois, comme elles ont désespérément

besoin de trouver un emploi, les femmes réfugiées trouvent souvent du travail dans les secteurs informels ou moins réglementés de l'économie, par exemple en tant que serveuses ou plongeurs dans des restaurants. Sans la protection qu'apportent un statut et des documents juridiques, les femmes réfugiées se retrouvent à la merci de leur employeur, qui refusent souvent de les payer ou les harcèlent et les exploitent sexuellement. Si les femmes signalent ces crimes, elles risquent de se faire arrêter et déporter. En fait, la WRC a découvert que les femmes risquent de se faire arrêter chaque fois qu'elles sortent de chez elles. Cela entrave leurs mouvements, réduit encore plus leurs possibilités d'emploi et limite leurs interactions économiques et sociales. Les réfugiées birmanes décrivent un cycle d'arrestations répétées, de déportations fréquentes et de paiements récurrents de pots-de-vin afin d'être remise en liberté ou de pouvoir revenir en Malaisie.

*« Nous avons peur. Des femmes se font attaquer et arrêter lorsqu'elles rentrent tard du travail. Nous avons des difficultés à être payées au travail. Nous avons peur de la police. Nous sommes toujours en train de nous cacher. Nos enfants ne mangent pas à leur faim lorsque nous ne sommes pas payées. »
(Groupe de consultation avec des réfugiées, 21 mai 2008)*

A cause des risques auxquels elles s'exposent en sortant de chez elles, certaines réfugiées restent à la maison et travaillent en faisant la cuisine et le ménage pour des hommes qui partagent le même foyer, qui ne font pas partie de leur famille mais qui sont issus du même groupe ethnique. Jusqu'à 25 travailleurs résident dans un seul appartement, et ils peuvent collectivement payer le loyer d'une femme réfugiée qui accepte de s'occuper de leurs besoins domestiques. Bien que cela mette les femmes à l'abri des arrestations et des déportations auxquelles elles s'exposent à l'extérieur, elles risquent toutefois de devenir victime d'exploitation sexuelle par des



Une réfugiée birmane de Malaisie qui a quitté son travail après y avoir été victime de harcèlement sexuel, et qui redoute aujourd'hui de chercher un autre emploi par peur d'être de nouveau harcelée et/ou arrêtée.

hommes avec lesquels elles n'ont aucun lien de parenté mais qui partagent la même habitation surpeuplée.

Alors que certains petits projets soutenus par des ONG encouragent la production artisanale à domicile, ces projets présentent peu de possibilités de formation et de développement de compétences, ne sont pas axés sur le marché et n'offrent ainsi que des possibilités limitées d'obtenir un salaire viable. La qualité des produits et l'accès au marché sont les obstacles majeurs au développement de ces projets. Pour l'instant, la plupart des clients proviennent de la communauté bénévole des ONG et des expatriés.

Au Caire, travailler présente des risques

Le Caire abrite une population de réfugiés très diverse, qui lutte pour survivre dans un environnement urbain hostile où l'assistance est limitée. Le taux de chômage national élevé et le grand nombre de jeunes sans emploi dérèglent le marché du travail local et entravent l'accès des réfugiés.

L'étude de terrain menée par WRC au Caire a révélé de nombreux risques et défis identiques à ceux que rencontrent les femmes réfugiées de Kuala Lumpur. Alors que l'Égypte autorise les réfugiés à demander un permis de travail, celui-ci ne peut être obtenu qu'après un processus long, coûteux et compliqué qui nécessite le soutien d'un employeur et l'absence de toute compétition de la part de candidats égyptiens dotés des mêmes qualifications. En conséquence, les réfugiés sont forcés de se tourner vers des secteurs non réglementés et des emplois peu protégés.

La majorité des femmes réfugiées qui travaillent occupent un emploi de domestique dans un foyer égyptien. Comme ce secteur n'est pas réglementé par le code du travail égyptien, il ne nécessite pas de permis de travail et il existe un marché permanent pour ce type d'emploi. Toutefois, l'absence de réglementation crée un environnement risqué. À l'intérieur de ces maisons particulières, les femmes réfugiées peuvent être exposées au harcèlement, aux mauvais traitements, à l'exploitation sexuelle et au non-versement de leur salaire. Enfin, parmi les femmes réfugiées qui ne peuvent trouver d'emploi comme domestique, certaines se tourneraient vers l'industrie du sexe.⁵ Malgré de fréquents signalements de violences sexuelles et sexistes, WRC a trouvé peu de services de soutien établis pour les victimes au Caire.



Femmes réfugiées travaillant dans l'usine textile Malika, au Caire.

Éléments protecteurs

Les études de terrain menées par WRC ont toutefois trouvé divers exemples illustrant comment renforcer la protection des femmes réfugiées, même dans les zones urbaines où elles n'ont juridiquement aucun droit au travail. Des éléments protecteurs peuvent être intégrés aux programmes économiques, tant dans la communauté des réfugiés que dans la communauté d'accueil : accompagnement, exigence d'un code de conduite de la part des employeurs, campagnes de sensibilisation, établissement de liens avec les groupes locaux politiques et féminins, et participation des hommes.

Une organisation du Caire, par exemple, forme les femmes réfugiées aux travaux domestiques et les place dans des familles, puis les accompagne le premier jour de leur travail. Cette ONG enregistre le nom et les coordonnées de l'employeur, ainsi que le salaire qui a été décidé, ce qui montre à l'employeur que la femme qui travaille pour lui bénéficie d'un système de soutien et que l'ONG sait où et quand le retrouver en cas de problème.

Parmi d'autres succès, l'on peut citer une initiative du secteur privée, la Manufacture de Vêtements Malaika, qui emploie tout autant des femmes égyptiennes que des réfugiées spécialisées dans la broderie. Cette manufacture offre une formation de 40 jours qui inclut les coûts de transport

et des repas des participantes. C'est l'un des rares exemples de société du secteur privé qui recrutent activement des réfugiées pour les intégrer à d'autres employées égyptiennes.

Cependant, la construction de tels éléments protecteurs demandent de planifier avec attention, de comprendre les risques potentiels, d'évaluer les moyens de réduire les risques et d'intégrer aux interventions relatives aux modes de subsistance des éléments permettant de réduire la vulnérabilité. Demander et obtenir un statut juridique pour les réfugiés dans ces environnements, de même que leur droit au travail, permettrait de leur offrir la meilleure protection.

Dale Buscher (DaleB@wrcommission.org) est directeur de la protection et Lauren Heller (LaurenH@wrcommission.org) est administratrice de programme pour la Women's Refugee Commission (<http://www.womensrefugeecommission.org>).

1. Entretien avec l'UNHCR, 26 mai 2008.
2. Mémoire commun des ONG relatif aux mesures de répression contre les migrants sans papiers, 29 janvier 2005.
3. Voir l'article de Alice Nah p29.
4. « Desperate Lives: Burmese Women Struggle to Make a Living in Malaysia » (« Vies désespérées : les femmes birmanes peinent à survivre en Malaisie »), Women's Refugee Commission, mai 2008 : http://www.womensrefugeecommission.org/docs/mys_rep.pdf
5. Entretien avec le personnel médical de Refugee Egypt, 24 juillet 2008.

Santé des réfugiés en milieu urbain: surmonter les difficultés

Paul Spiegel et la Section santé publique et VIH de l'UNHCR

De nombreuses stratégies, politiques et interventions sanitaires approuvées destinées aux réfugiés sont basées sur des expériences passées, alors que les réfugiés vivaient dans des camps, dans des pays pauvres. Elles sont actuellement en train d'être repensées afin de prendre en compte les nombreux réfugiés en milieu urbain et à revenu intermédiaire.

Aujourd'hui, plus de la moitié des réfugiés du monde entier vivent hors des camps, y compris en milieu urbain, et ils sont plus nombreux que jamais à fuir des pays à revenu intermédiaire, où les profils démographiques et épidémiologiques sont ceux d'une population plus âgée souffrant de maladies chroniques. Qui plus est, les réfugiés en milieu urbain subissent bien plus de désagréments que les habitants des villes à faible revenu : absence de réseau de soutien communautaire, exclusion des systèmes de sécurité sociale ou d'assurance maladie, ou encore revenus disponibles insuffisants (par ex. pour payer le transport pour accéder à de tels services et pour les tickets modérateurs et autres frais de santé). La stigmatisation et la discrimination peuvent rendre encore plus difficile l'accès aux services de santé gouvernementaux, déjà dépassés par la demande.

En réaction à la publication, en 2009, de la Politique de l'UNHCR sur la Protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain, la Section de Santé publique et du VIH de l'UNHCR a adopté une stratégie sur trois fronts - portant sur la défense des droits, le soutien aux capacités existantes et le suivi de l'approvisionnement des services. L'UNHCR mène cette stratégie en collaboration avec ses partenaires et dans le but d'améliorer l'accès à des services de santé abordables et de qualité, tout autant pour les réfugiés urbains que pour les autres personnes relevant de sa compétence.¹

Défense des droits

L'UNHCR défendra les droits des réfugiés auprès des autorités afin de garantir que les services publics, comme les soins de santé, les programmes de nutrition, l'eau courante et les services d'assainissement, leur soient accessibles à un prix modique ou gratuitement.

Les questions déontologiques relatives à l'égalité de l'accès aux soins et à la qualité

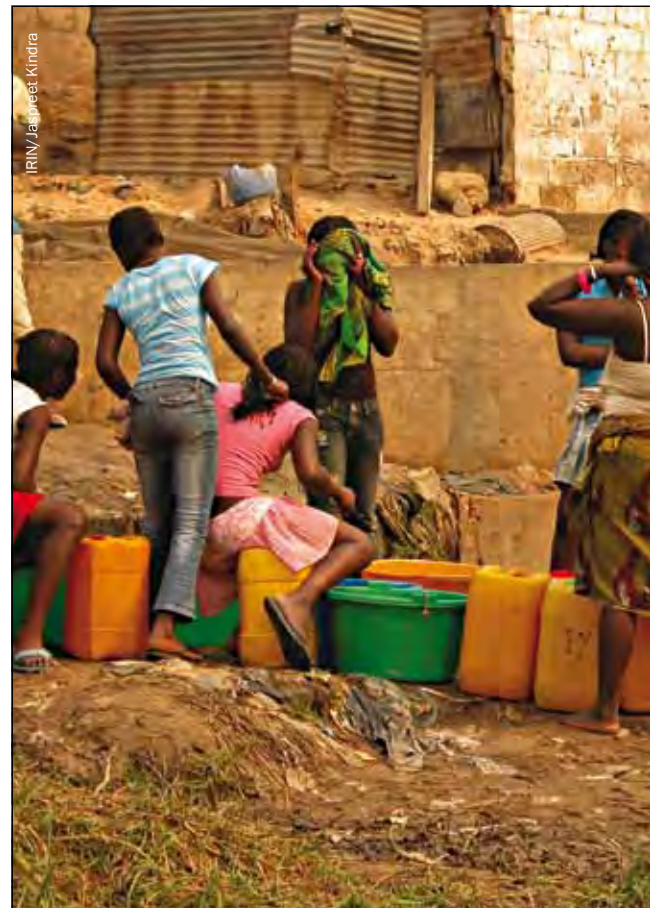
des soins, aussi bien entre les réfugiés et la population d'accueil qu'entre réfugiés vivant dans le même pays ou dans des pays différents, sont des questions importantes et controversées depuis des années, et sont particulièrement pertinentes dans le contexte des réfugiés en milieu urbain.² Dans la plupart des cas, les politiques et les traitements devraient suivre les directives et les protocoles du ministère de la santé du pays d'accueil. Toutefois, si ces derniers sont incorrects ou mal adaptés, l'UNHCR et ses partenaires préféreront l'utilisation de normes internationalement reconnues mais il travaillera aussi parallèlement avec les autorités nationales pour améliorer ses directives et protocoles.

Étant donné le besoin de prioriser les efforts et l'allocation des ressources, et même si les priorités seront variables d'une situation à l'autre, celles-ci comprendront en général le bien-être des femmes enceintes ou qui allaitent, des enfants de moins de cinq ans, des enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, des orphelins, des personnes âgées et des personnes gravement malades, y compris celles qui souffrent du VIH ou de la tuberculose. Les autres priorités portent sur l'amélioration de la santé et du soutien psycho-social pour les personnes ayant des besoins spécifiques, en particulier les personnes handicapées, celles qui sont traumatisées ou atteintes de maladies mentales, les victimes de tortures et de violences sexuelles et sexistes, et celles souffrant de maladies complexes demandant des soins spécialisés.

Soutien

L'intégration des réfugiés dans de tels systèmes de santé en milieu urbain constitue une bien

meilleure utilisation des ressources que l'établissement de services séparés. Il semble donc logique d'intégrer les soins de santé aux services publics existants et d'augmenter les capacités de ces systèmes - directement lorsqu'un financement est disponible et indirectement en encourageant l'engagement de divers donateurs et autres acteurs. En premier lieu, l'UNHCR et ses partenaires (tels que l'OMS, l'UNICEF et des ONG médicales ou sanitaires) évalueront si les services existants ont besoin de développer leurs capacités, et comment une telle extension pourra être gérée. Cette approche présente l'avantage supplémentaire d'encourager les autorités et la population locale à reconnaître le fait que les réfugiés peuvent apporter de nouvelles ressources aux villes où ils se sont établis. Ces avantages peuvent avoir comme conséquence indirecte de renforcer l'espace de protection des réfugiés et des autres individus.



Des résidents de l'établissement informel Boa Vista font la queue pour obtenir de l'eau, à Luanda, en Angola.

En règle générale, lorsque l'UNHCR travaille en milieu urbain, il évitera d'établir des services parallèles et distincts pour ses bénéficiaires, et s'efforcera au contraire de renforcer les systèmes existants de prestation de services, qu'ils soient publics, privés, caritatifs ou communautaires. Si le ticket modérateur des services de santé est au-dessus des moyens des réfugiés, les organisations risquent de devoir couvrir certains coûts pour les réfugiés les plus vulnérables afin de garantir qu'ils ont tous accès à des services de santé de qualité.

Des programmes communautaires de proximité, destinés aux réfugiés tout autant qu'à la communauté locale, sont essentiels pour garantir la dissémination des règles et des réglementations de tous les services disponibles, améliorer l'accès à tous les niveaux de soin, sensibiliser aux questions sanitaires et favoriser une prestation efficace de services préventifs. Les travailleurs de services de proximité peuvent même fournir des services de santé à domicile, si nécessaire. Comme la pauvreté et l'insécurité alimentaire font souvent partie du quotidien des réfugiés en milieu urbain, si ces derniers ne peuvent être intégrés aux programmes gouvernementaux existants relatifs à la nourriture et à l'alimentation, comme cela

est souhaitable, alors il faudrait en effet mettre en place de nouveaux programmes.

La stratégie comporte d'autres éléments tout aussi importants, tels que :

a) exercer des pressions pour que les réfugiés bénéficient de tous les filets de sécurité sociaux et locaux (ou des autorités locales) ; b) soutenir les services d'eau et d'assainissement locaux pour améliorer leurs infrastructures, afin de faire face aux pressions que l'arrivée de populations déplacées exerce sur les systèmes existants ; et c) activités de proximité au moyen d'activités existantes de promotion de l'hygiène.

Minimiser le nombre de partenaires et d'établissements ou d'institutions, tout en essayant de garantir un accès suffisant aux services, présente de nombreux avantages : en termes d'instauration d'accords, de garantie de la protection et de la confidentialité, de suivi de la qualité des soins et de rationalisation et de contrôle des coûts.

Suivi

Assurer le suivi de la santé publique et de l'état nutritionnel des réfugiés en milieu urbain est important si l'on veut garantir que ceux-ci ne tombent à un niveau inférieur aux normes acceptables, et pour avoir les données nécessaires pour défendre efficacement les droits des réfugiés en milieu urbain et soutenir les services de santé qui leur sont destinés.

Les difficultés sont toutefois multipliées par la dispersion des populations, souvent dans des zones géographiques vastes et nombreuses, et qui parfois ne souhaitent pas se faire enregistrer.³ L'intégration des réfugiés aux systèmes de santé existants implique généralement d'utiliser les systèmes d'information sanitaire existants. Cela peut s'avérer problématique puisque certains systèmes ne sont pas suffisamment souples pour permettre les modifications essentielles permettant de supprimer la ségrégation des données entre citoyens et réfugiés, ou pour y ajouter certaines catégories de maladies qui peuvent être plus répandues parmi un certain groupe de réfugiés. En outre, de nombreux systèmes d'information sanitaire ne fonctionnent pas efficacement de toute façon, et ne fournissent pas

toujours des données suffisantes pour permettre la priorisation des activités ou un suivi et une évaluation adaptés.

En plus des difficultés pour établir le profil des populations de réfugiés en milieu urbain, les systèmes d'informations sanitaires urbains sont plus compliqués que ceux des camps à cause du nombre d'établissement pris en compte à différents niveaux (c.-à-d. centres communautaires et centres de soins de santé primaire, secondaire ou tertiaire) et des différents prestataires (par ex. publics, privés, ONG) participant à un tel système. Le système d'information sanitaire doit aussi prendre en compte le contrôle du budget, ou y être associé, pour permettre l'évaluation des coûts d'un programme et rattacher ces coûts aux services fournis.

Hors des camps, les enquêtes par sondage auprès des populations se sont montrées difficiles, politiquement controversées et reflétant souvent des partis-pris, tandis que certaines des méthodes utilisées n'ont toujours pas été validées. D'autres méthodes de surveillance telles que des postes-sentinelles ou d'éventuels systèmes communautaires de surveillance pourraient s'avérer plus utiles dans de nombreuses situations mais sont rarement utilisées, reflétant ainsi peut-être un manque d'imagination et de fonds plutôt que la présence de problèmes techniques insurmontables.

En promouvant l'accès à des services de santé abordables pour les réfugiés en milieu urbain, l'UNHCR se conformera à ses Principes directeurs relatifs à la santé publique et au VIH.⁴ Parmi ces principes, les questions liées à l'intégration, au partenariat, à la qualité des services (c.-à-d. des services disponibles, accessibles, équitables, adaptés, effectifs et efficaces) et à la viabilité sont fondamentales dans le contexte des réfugiés en milieu urbain.

Paul Spiegel (spiegel@unhcr.org) est le directeur de la Section santé publique et VIH, au sein de la Division de l'UNHCR de Gestion des programmes et du soutien. Cet article a été écrit en collaboration avec d'autres collègues de la Section santé publique et VIH.

1. Dans le reste de cet article, le terme « réfugiés » comprendra aussi les autres catégories de personnes relevant de la compétence de l'UNHCR, telles que les demandeurs d'asile, les personnes déplacées de l'intérieur, les apatrides et les rapatriés.

2. UNHCR. Égalité de la santé publique dans les situations de réfugiés Genève, 2009.

3. Voir article p13 par Jacobsen et al

4. <http://tinyurl.com/HCRSante-publique>



Réseaux de soutien parmi les PDI urbains de Géorgie

Namrita Singh et Courtland Robinson

Étant données la densité et la diversité des populations en milieu urbain, on pourrait s'attendre à ce que les communautés urbaines déplacées puissent compter sur le soutien d'un solide réseau social. Cependant, une récente enquête menée à Tbilissi, en Géorgie, semble indiquer le contraire.

Le soutien social fait référence aux bienfaits psychologiques réels ou ressentis entraînés par le contact social, tels que la confiance, la cohésion et l'intimité, ainsi qu'à l'échange d'informations et de biens matériels. Les réseaux sociaux fournissent les connexions qui permettent l'échange d'un tel soutien et de telles ressources (de même que la transmission de maladies). Alors que les réfugiés et les migrants sont susceptibles d'entrer en contact avec de nombreux réseaux en milieu urbain, les liens qu'ils développent avec ces derniers peuvent s'avérer trop fragiles pour être significatifs. La reconstruction de systèmes de soutien social robustes est entravée par le bouleversement que représente le déplacement et par l'impermanence réelle ou ressentie des situations de vie.

La politique de l'UNHCR sur la Protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain note que le manque de soutien social limite le potentiel d'autonomisation des populations de réfugiés. Il s'agit toutefois de la seule mention du soutien social dans le document. Une plus vive attention doit être portée aux conséquences des mécanismes de soutien social (ou de l'absence de tels mécanismes) sur les moyens de subsistance, la santé et le bien-être général. Une petite enquête quantitative a été conduite entre juillet et août 2009 à Tbilissi par des chercheurs de l'École de santé publique Johns Hopkins Bloomberg et l'Institut d'études politiques (IEP) de Tbilissi.¹

Résultats préliminaires

Les PDI que nous avons interrogées ont rapporté ne pas avoir beaucoup d'interactions avec la communauté locale. Alors que leurs enfants adultes et petits-enfants s'impliquaient régulièrement dans des activités professionnelles ou scolaires, les PDI plus âgées n'avaient aucune forme d'engagement régulier avec les non-PDI. De plus, leur mobilité limitée, souvent à cause de problèmes

de santé, et l'agencement de leur centre collectif rendaient les interactions entre eux plus difficile. Une des femmes n'avait pas quitté le centre depuis deux ans.

Certaines des PDI vivaient seules, tandis que les autres vivaient avec leur conjoint(e), leur famille ou leurs enfants d'âge adulte et petits-enfants. Les PDI ont décrit la manière dont elles passent la plupart de leur temps dans leur chambre individuelle, à cuisiner et à regarder la

vivent en communauté depuis un certain nombre d'années, les individus que nous avons interrogés nous ont fait part de leur sentiment d'isolement et de solitude.

Implications pour les programmes

Les centres collectifs en milieu urbain sont souvent d'anciens bâtiments tels que des hôtels, des auberges ou des écoles, ou bien des bâtiments non terminés. Ce genre d'espace ne favorise pas l'interaction sociale avec la communauté urbaine locale, car ils sont, littéralement et symboliquement, isolés de l'environnement extérieur. Dans notre enquête, les seules parties collectives de ces bâtiments étaient les couloirs et les escaliers, et les groupes de PDI étaient



Centre collectif pour PDI dans un ancien hôpital de Tbilissi, en Géorgie. On estime que 148 familles vivent dans ce complexe hospitalier, infesté par les rats et les insectes et dont la structure se délabre.

télévision sur de petits postes donnés par des organisations caritatives. Les interactions sociales avaient tendance à se produire dans les couloirs communs mais le centre collectif ne proposait aucune activité sociale régulière à laquelle les PDI auraient pu prendre part. Une femme interrogée, parlant de son entretien avec nous, nous a confié que cela lui faisait du bien d'avoir de la compagnie et quelqu'un à qui parler. Bien qu'ils

séparés par les différents étages dans lesquels ils résidaient. Il est difficile d'imaginer comment un réel espace d'interaction aurait pu s'y développer. Ainsi faudrait-il que soit pris en compte l'espace des centres collectifs dans les interventions qui répondent aux besoins sociaux et psycho-sociaux des réfugiés.

En général, les centres collectifs sont dispersés dans l'environnement urbain

et sont isolés les uns des autres, ce qui rend difficile l'établissement de réseaux sociaux et d'un capital social parmi les communautés urbaines de personnes déplacées. Une stratégie possible serait de développer des relations entre les différents centres collectifs, de manière à permettre aux individus et aux groupes de partager ressources, informations et liens sociaux.² Par exemple, les enseignants à la retraite vivant dans l'un des centres pourraient servir de tuteurs pour les enfants d'autres centres. L'une des PDI à qui nous nous sommes adressés était une infirmière qualifiée qui ne pouvait travailler. Les interventions qui visent à construire un capital social pourraient utiliser ses compétences en la mettant en relation avec des personnes ayant besoin de services médicaux.

Les interventions psycho-sociales auprès des communautés déplacées doivent dépasser le simple bien-être individuel pour prendre aussi en compte la santé des relations sociales. Dans le cadre de ces interventions, il faudrait identifier et renforcer les groupes d'entre-aide ou les mécanismes de soutien communautaires existants. Il faut que les chercheurs travaillant dans le domaine de la migration forcée et de la santé publique comprennent le rôle des réseaux de soutien social pour le bien-être psychologique, physique et social des réfugiés. C'est la clé pour mettre au point des ressources communautaires, ainsi que des interventions psycho-sociales culturellement adaptées et innovantes.

Namrita Singh (nasingh@jhsp.edu) a passé un Masters en Migration forcée au Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford en 2007. Elle poursuit actuellement un doctorat en Santé internationale à l'École de Santé publique Johns Hopkins Bloomberg. Courtland Robinson (crobinso@jhsp.edu) est maître assistant au Center for Refugee and Disaster Response à l'École de Santé publique Johns Hopkins Bloomberg à Baltimore, Maryland.

Voir court reportage sur les centres collectifs en RMF33 pp62-6:
<http://www.migrationforcee.org/situations-prolongees.htm>

1. Entretiens avec 21 PDI qui résidaient dans un centre collectif de la ville. Ces PDI de longue durée venaient d'Abkhazie et avaient été déplacés lors du conflit de 1992. Toutes ces PDI étaient d'ethnie géorgienne et étaient âgées de 60 ans ou plus.

2. La branche de l'Initiative mondiale sur la psychiatrie (IMP) de Tbilissi a adopté cette approche dans ses interventions auprès des déplacés géorgiens pendant la crise de 2008. Entretien avec Jana Javakishvili, coordinatrice de projets sur la santé mentale et le VIH/sida pour le Caucase du Sud et l'Asie centrale, Initiative mondiale sur la psychiatrie (IMS), Tbilissi, 30 juillet 2009.

Éducation et autonomie en Égypte

Marisa O Ensor

L'éducation a le pouvoir d'autonomiser les réfugiés urbains et ainsi d'optimiser leurs possibilités, de compenser leur position désavantagée vis-à-vis des populations locales et de leur garantir un avenir plus sûr.

La présence croissante de réfugiés en milieu urbain s'accompagne de défis uniques. On présuppose que les réfugiés urbains deviennent autonomes plus rapidement que leurs homologues des camps qui, n'ayant souvent pas la possibilité de s'engager dans des activités de subsistance ou salariées, doivent généralement s'en remettre à une assistance prolongée.

Toutefois, en réalité, la capacité des réfugiés urbains à devenir autonomes est elle aussi souvent limitée, que ce soit par des restrictions imposées à leur droit au travail ou à leur droit de bénéficier des divers aspects du soutien social, pourtant critique. Ceux qui viennent d'un milieu rural sont probablement plus exposés au risque de paupérisation et de marginalisation, s'ils n'ont pas les aptitudes nécessaires leur permettant de s'en sortir avec succès dans un environnement urbain étranger. Des interventions appropriées portant sur l'éducation et la formation peuvent aider les réfugiés en milieu urbain à surmonter certains des obstacles qu'ils rencontrent.

L'éducation des migrants forcés en milieu urbain est entravée par divers facteurs, tels que les difficultés pour régulariser leur statut et obtenir les documents nécessaires, les problèmes de communication et l'ignorance des opportunités éducatives à leur portée. Le lien entre l'éducation et l'autonomisation peut aussi être compromis lorsque des restrictions juridiques et structurelles empêchent les réfugiés de travailler, quel que soit leur niveau d'instruction ou de formation.

L'importance de l'éducation

Les Directives de l'UNHCR relatives aux réfugiés en milieu urbain¹ insistent sur la promotion de l'autonomisation parmi les réfugiés, avec des initiatives éducatives et de formation professionnelles conçues pour favoriser l'acquisition de compétences essentielles qui peuvent permettre aux réfugiés urbains de devenir des membres autonomes de leur société d'accueil.

Certains des problèmes éducatifs que rencontrent les réfugiés en milieu urbain

sont semblables à ceux que d'autres groupes vulnérables y rencontrent. Pour les pauvres des villes, les frais de scolarité, uniformes et autres fournitures scolaires sont parfois inabornables, tandis que le transport risque de prendre trop de temps et de ne pas être assez sûr. En même temps, les enfants de réfugiés urbains sont souvent en compétition avec les étudiants locaux pour obtenir une place dans une école. Les dispositions juridiques empêchant les réfugiés - surtout ceux sans statut juridique officiel - de s'inscrire dans les écoles publiques ne sont pas si rares, pas plus que la discrimination de la part de la direction des écoles, des enseignants et même des étudiants autochtones.

De nombreux enfants réfugiés sont issus de sociétés dans lesquelles l'âge chronologique n'est pas enregistré. La plupart ont fui des situations où les conflits, les soulèvements sociaux et les déplacements ont souvent perturbé les services éducatifs. Ceux qui sont plus âgés que la moyenne d'une classe, ou qui en ont l'air, risquent d'éprouver des difficultés à s'inscrire dans des cours adaptés à leur niveau éducatif. Les étudiants réfugiés sont aussi souvent confrontés à d'autres obstacles en milieu urbain, tels que le besoin de s'adapter à des techniques pédagogiques peu familières, de communiquer dans une nouvelle langue et de comprendre les attentes du groupe dominant dont les perceptions relatives à la religion, la race, l'égalité des sexes et d'autres valeurs culturelles sont parfois étrangères et indésirables.

Lorsque l'inscription dans une école locale ordinaire n'est pas une option viable, les « écoles de réfugiés », gérées fréquemment par des églises ou des organisations humanitaires religieuses, représentent souvent l'une des rares possibilités pour les étudiants déplacés en milieu urbain d'acquérir un certain niveau d'éducation et de recouvrer une certaine normalité. Toutefois, ces écoles sont loin d'être une panacée : leurs difficultés les plus fréquentes sont leurs ressources limitées, leur dépendance envers un personnel bénévole, leur fort

taux de roulement du personnel et l'incohérence de leur programme scolaire. Leur problème le plus significatif est l'absence d'accréditation officielle : si un élève est inscrit dans une école de réfugiés qui n'est pas reconnue officiellement, il risque de se voir interdit d'accès à l'enseignement supérieur, quel que soit le niveau d'instruction qu'il ait atteint.

Travailler afin de devenir autonome

Lorsque l'éducation formelle n'est pas une possibilité réaliste, la formation professionnelle peut ouvrir d'autres portes menant à l'indépendance économique des réfugiés urbains qui sont, dans les faits, forcés de participer à une économie monétaire. Ils ont moins de chances de recevoir le type d'assistance financière directe offerte à de nombreux réfugiés établis dans des camps et, étant donné le niveau élevé des dépenses associées à la vie en ville, ils doivent se tourner vers d'autres moyens de gagner un salaire. En réalité, la majorité des migrants forcés vivant en milieu urbain - et surtout ceux du Sud - subviennent à leurs propres besoins en participant à l'économie informelle, bien que ceux dont le niveau d'éducation est plus élevé puissent parfois trouver un meilleur emploi salarié, par exemple en tant qu'enseignant dans une école de réfugiés, interprète ou travailleur dans un organisme humanitaire. Les programmes cherchant à autonomiser les migrants forcés en milieu urbain ont ainsi tendance à inclure des initiatives d'apprentissage et de formation professionnelle ou encore des formations aux industries artisanales, en particulier pour les femmes.

Toutefois, les restrictions imposées au droit au travail font qu'il est souvent impossible, même pour les travailleurs les plus instruits et ceux détenant des qualifications professionnelles, de trouver un emploi dans le secteur formel correspondant à ces qualifications.

Le cas du Caire

Il n'y a aucun camp de réfugiés en Égypte. Toutes les personnes déplacées dans le pays résident virtuellement dans deux grands centres urbains : le Caire et, dans une moindre mesure, Alexandrie. La position officielle du gouvernement égyptien vis-à-vis des réfugiés se caractérise par son manque de volonté à permettre l'intégration juridique des réfugiés au sein de la société égyptienne. Les parents réfugiés sans statut juridique ne peuvent enregistrer leurs enfants. La complexité des procédures administratives, la saturation des écoles et les attitudes xénophobes sont autant de difficultés qui viennent s'accumuler, tout comme le fait que de nombreux parents réfugiés désapprouvent le programme scolaire islamique enseigné en arabe dans les écoles gouvernementales. Les écoles de réfugiés non accréditées, dont beaucoup enseignent en anglais, sont ainsi la seule alternative possible pour de nombreux élèves réfugiés en Égypte - mais comme ils sont incapables d'obtenir un diplôme scolaire reconnu, la majorité d'entre eux se voient empêchés de poursuivre une éducation supérieure.

Le lien entre l'autonomisation et l'éducation en Égypte est compromis, en outre, par les facteurs réglementant l'accès des réfugiés au marché de l'emploi. C'est donc le secteur informel de l'économie qui leur offre généralement les seules possibilités de gagner un salaire. La situation économique difficile, le taux de chômage élevé et les pressions exercées sur le système éducatif contribuent à faire de l'éducation, d'un emploi salarié et de l'autonomie des objectifs difficiles à atteindre pour les populations déplacées en milieu urbain en Égypte.

Conclusions et recommandations

L'UNHCR et d'autres organismes humanitaires considèrent l'éducation comme un droit humain fondamental, un outil de protection et une composante essentielle de l'assistance humanitaire

pour les populations déplacées. Ils adoptent généralement un point de vue utilitaire du rôle de l'éducation pour le déplacement urbain qui favorise l'intégration locale et encourage les réfugiés à s'instruire et apprendre les compétences leur permettant de devenir autonomes. L'éducation est un objectif hautement désirable pour la plupart des communautés de réfugiés. Cependant, les restrictions juridiques, les conditions structurelles et les facteurs culturels peuvent limiter les possibilités offertes

par l'éducation en tant que chemin qui mène à une meilleure autonomisation. Il est donc impératif de réagir adéquatement contre ces limitations.

Ci-dessous se trouvent quelques recommandations pour rendre les opportunités éducatives plus facilement accessibles aux réfugiés urbains et pour augmenter leurs chances de devenir autonomes:

- éviter d'imposer les programmes scolaires locaux qui vont à l'encontre des valeurs et des pratiques culturelles des populations déplacées, surtout lorsque l'insertion locale n'est pas le but recherché
- soutenir les écoles gérées par des églises et d'autres institutions et qui acceptent les réfugiés parmi leurs élèves, et travailler auprès des autorités scolaires locales pour garantir que ces écoles soient pleinement accréditées
- fournir une assistance à long terme sous la forme de bourses d'études et d'allocations scolaires, et aider les élèves à s'inscrire dans des écoles privées si les écoles publiques ne sont pas accessibles
- désagréger les données sur l'éducation, les stratégies de subsistance et les autres facteurs affectant les réfugiés urbains en fonction de l'âge et du sexe, puisque les hommes, les femmes, les enfants et les personnes âgées présentent tous différents besoins et recherchent des solutions différentes.
- mettre en œuvre des programmes qui répondent aux besoins spécifiques des jeunes adultes peu ou pas du tout instruits.

Des opportunités adéquates relatives à l'éducation et la formation peuvent renforcer les capacités des réfugiés à trouver des moyens de subsistance durables et atténuer le risque de se retrouver en marge de la société urbaine. Toutefois, il y a peu de chances que ces initiatives, par elles-mêmes, suffisent à résoudre toutes les difficultés du déplacement en milieu urbain.

Marisa O Ensor (mensor@aucegypt.edu) est professeure adjointe d'anthropologie pour l'Université américaine du Caire, et conseillère juridique pour African and Middle East Refugee Assistance (AMERA <http://www.amera-uk.org/egypt/>).

1. Document politique de l'UNHCR sur les réfugiés urbains (IOM/25/97 - FOM30/97), approfondi ensuite dans la Politique de l'UNHCR relative aux réfugiés en milieu urbain (IOM/90/97-FOM95/97).



Enfants réfugiés à « l'école pour réfugiés » St Andrew's Refugee Services du Caire.

Albino Yel

L'abri urbain et les limites de l'action humanitaire

Kate Crawford, Martin Suvatne, James Kennedy et Tom Corsellis

Les besoins en logement des personnes déplacées ou affectées en milieu urbain poseront de nombreux défis à la communauté humanitaire. Les décideurs et les praticiens qui demandent la création de directives sur l'abri en milieu urbain ont exprimé leurs préoccupations concernant le rôle des organisations humanitaires.

Traditionnellement, l'attention s'est portée sur la fourniture de « produits » pour répondre aux besoins en logement des familles individuelles, souvent en milieu rural. Dans un contexte urbain, l'attention doit se reporter sur les limites et les capacités des personnes, particulièrement puisqu'il y aura probablement :

- des marchés établis, une économie monétaire et différents niveaux d'institutions financières formelles et informelles ;
- des collectivités locales, des organismes de planification, des stratégies de logement, des institutions juridiques et des codes de construction ;
- des organisations de la société civile avec divers objectifs, hiérarchies et mécanismes de redevabilité ;
- des entrepreneurs privés et des travailleurs avec des « compétences urbaines » ;
- des infrastructures et des fournisseurs de services ;
- des foyers et des quartiers avec des stratégies d'adaptation et des moyens de subsistance adaptés au milieu urbain ;
- une utilisation complexe et multifonctionnelle d'une variété d'espaces extérieurs et publics. Ceux-ci ne sont généralement pas envisagés dans les concepts ou le vocabulaire des directives relatives au logement en milieu rural et nécessitent une « approche par établissement humain » - et, au final, une approche associée à la planification urbaine.

De plus en plus d'organisations humanitaires spécialisées dans le logement concentrent leurs interventions sur les besoins des personnes en milieu urbain, mais aucune directive et méthode d'assistance spécifiques ne sont pour l'instant disponibles. L'élaboration de directives relatives à l'assistance humanitaire en milieu urbain est un projet sectoriel soutenu par le Shelter

Centre, financé par DfID et modéré par le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR), bénéficiant des contributions spécialisées de l'UNOCHA, Médecins Sans Frontières International, World Vision International, Practical Action, Swiss Resource Centre and Consultancies for Development (SKAT) et Habitat for Humanity. Les objectifs de ce projet sont les suivants :

- compléter les outils d'intervention humanitaire existant dans les différentes organisations et le secteur dans son ensemble, tels que le Projet Sphère, le manuel *Handbook for Emergencies, Shelter after disaster: strategies for transitional settlement and reconstruction* de l'UNHCR (à paraître en 2010¹), la Boîte à outils de gestion des camps (Camp Management Toolkit)² la documentation au sujet des Principes de Pinheiro³, etc. ;
- véhiculer une perspective sur les moyens de subsistance en milieu urbain qui associe le profilage à une variété de méthodes d'assistance, telles que la supervision et l'expertise techniques, le renforcement des capacités, la fourniture de matériaux de construction, le soutien aux infrastructures et à la planification des établissements humains, etc. ;
- fournir des outils permettant de faire l'inventaire des institutions ;
- fournir des outils permettant de sélectionner des méthodes d'assistance appropriées ;
- exploiter les recherches développementales sur la vulnérabilité urbaine et périurbaine et les impacts sur l'environnement et les ressources à l'intérieur et à l'extérieur des villes ;
- faire le lien avec les outils et les manuels existants sur la planification urbaine et le logement urbain.

Les quatre thèmes identifiés par les décideurs et les directeurs de programmes, qui forment la base des directives prochaines d'assistance en milieu urbain, sont les suivants : accord sur

l'objectif humanitaire relatif au logement et à la reconstruction ; identification et profil des moyens de subsistance ; problèmes liés au logement, aux terres et à la propriété ; et le rôle des organisations humanitaires dans la fourniture d'abris.

L'objectif humanitaire

L'assistance humanitaire visant à satisfaire les besoins en logement ne favorise pas seulement la protection, l'intimité, la dignité et les stratégies d'adaptation familiales/communautaires, mais elle peut aussi permettre le recouvrement de moyens de subsistance viables. Les liens entre un logement adéquat et une bonne santé sont connus, tout autant que les effets multiplicateurs, pour l'économie locale, de l'investissement dans les logements. Il n'est pas nécessaire de spécifier séparément ces autres objectifs car ils proviendront des objectifs principaux relatifs au logement, si ceux-ci sont bien conçus et mis en œuvre.

L'assistance humanitaire doit faire face à différents ensembles de spécificités, par exemple en termes de vulnérabilités et de capacités des personnes déplacées et des pauvres de villes. L'assistance devrait-elle prendre fin une fois que les impacts immédiats et déstabilisants de la crise sont passés, puisque ce n'est pas le rôle de ces agences de s'attaquer au développement urbain général ou « amélioration des taudis » ? Lorsque les zones urbaines ont été endommagées par les conflits ou une catastrophe, si bien que les personnes se retrouvent sans abri mais pas déplacées, l'aide au logement devrait-elle seulement chercher à aider les plus vulnérables et les personnes qui risquent le moins de pouvoir reconstruire (parce que, par exemple, ils ne détiennent pas de titres fonciers ou n'ont aucun document pour prouver ces titres) ? Si une ville reste toujours l'endroit le plus sûr, les personnes affectées par une crise humanitaire devraient-elles bénéficier d'une assistance ou seulement les personnes déplacées ?

Identification et profilage

Les exercices d'identification et de profilage des moyens de subsistance peuvent faciliter la conception de programmes, de manière à éviter d'exacerber les tensions entre les différents groupes vivant dans le même voisinage en milieu urbain, et à permettre aux organisations de planifier leurs activités. En pratique, le profilage de tous les groupes d'une zone urbaine affectée n'est pas effectué

systématiquement au cours des évaluations rapides des besoins en logement, puisque les organisations humanitaires se trouvent elles-mêmes face à une variété de données et de possibilités d'installations humaines mais qu'elles disposent de peu de temps pour se rendre compte de la situation avant d'agir.

Une attention spéciale devrait être portée aux différences entre les personnes déplacées au sein d'une même ville, qui possèdent ainsi peut-être déjà des mécanismes d'adaptation à la ville et des « aptitudes urbaines », et celles qui sont déplacées en ville pour la première fois en provenance d'un milieu rural.

Questions liées au logement, aux biens fonciers et immobiliers

La grande variété des régimes fonciers et de l'utilisation des terres rendent difficile la gestion des questions liées au logement, aux biens fonciers et aux biens immobiliers (LFI) de même que, bien souvent, la navigation du terrain urbain lui-même. Cela soulève des questions relatives à l'assistance des populations déplacées tout autant que des populations non déplacées :

- dans les logements d'immeubles aux multiples occupants
- vivant dans des familles d'accueil
- dans des logements loués de manière privée ou des logements sociaux
- sans statut juridique ou dans des taudis

Sans une compréhension exacte - obtenue par des méthodes participatives rapides - des schémas d'habitation, de la sécurité des modes tenure et des principaux acteurs institutionnels participant au développement et à la formalisation des zones urbaines, l'assistance relative à l'abri d'urgence risque de faire plus de mal que de bien.⁴

Le rôle des organisations humanitaires

En contexte urbain, l'engagement auprès des partenaires locaux, en particulier la mise en place de bonnes relations professionnelles avec le gouvernement, et la planification participative avec les populations touchées sont cruciaux. Il est peut-être aussi parfois nécessaire de concevoir des programmes basés sur une plus large palette de méthodes d'assistance et de reconnaître qu'un environnement urbain mieux réglementé a des implications sur la responsabilité juridique des organisations humanitaires.

Le travail du CNR dans les centres collectifs de Beyrouth (2007-2009) et pour la reconstruction de la zone adjacente au camp de Nahr El-Bared dans le nord du

Liban (2009-2011), par exemple, indique que les organisations humanitaires peuvent apporter une expérience des méthodologies participatives que les collectivités locales ou les fournisseurs privés ne possèdent pas. Le CNR a pu agir au nom de clients réfugiés en reconnaissant le besoin de renforcer sa capacité interne pour procéder à des exercices de planification orientée vers la population et négocier des questions sensibles relatives aux LFI avec une grande variété de parties concernées. La reconstruction et la responsabilité future des immeubles de grande hauteur logeant plusieurs familles en incombent à des fournisseurs privés, sous la direction du CNR.

Une approche semblable vis-à-vis de la gestion des fournisseurs privés a été adoptée par le CNR en Géorgie en août 2007 lorsque 150 000 personnes déplacées par les conflits avaient dû être logées dans 300 centres collectifs - des bâtiments abandonnés utilisés comme abris de transition. NRC a alors fait appel à des fournisseurs locaux privés et expérimentés pour effectuer une série de travaux de modernisation de ces centres collectifs. Lors de cette intervention, une combinaison de planification du secours humanitaire et de solide gestion de contrats était nécessaire.

L'évaluation du projet Umoja de CARE International à Goma, en RDC,⁵ a relevé l'importance du travail en collaboration avec les structures de gestion locales, auprès des populations de PDI et de non-PDI. Les acteurs clés étaient les collectivités locales, le clergé et les enseignants. Les femmes qui étaient à la tête de groupes d'épargne ont elles aussi pu fournir une assistance initiale. Ces femmes étaient très organisées et facilement accessibles et elles faisaient déjà participer des PDI à leur groupe. Ces structures n'existent pas dans toutes les zones urbaines mais les organisations essaient de plus en plus souvent d'évaluer et d'inventorier les institutions qui travaillent au développement du milieu urbain, puis de collaborer avec ces derniers.

Il est important que les organismes humanitaires évaluent soigneusement leur contribution à l'objectif humanitaire et à la valeur humanitaire ajoutée provenant d'activités spécialisées, telles que :

- gestion des contrats pour des reconstructions et modernisations sophistiquées
- négociations spécialisées sur les aspects juridiques des droits fonciers

- atteindre un consensus parmi de multiples parties prenantes
- organiser des forums pour la planification participative des installations humaines
- soutenir et assister les collectivités locales en ce qui concerne la planification stratégique du retour, de l'intégration locale ou de la réinstallation
- défendre les droits des personnes et disséminer les informations concernant les questions relatives au LFI.

Conclusion

Les interventions en milieu urbain doivent être basées sur un accord autour d'un résultat clair ou d'un objectif humanitaire. L'ensemble de la population affectée doit être considérée, et pas seulement les personnes déplacées. Les politiques et les stratégies, développées avec le gouvernement, seront plus efficaces si les options présentées aux individus composant ces populations sont connues. De même, catégoriser et combiner les méthodes d'assistance, telles que les documents ou l'aide juridique, encouragent une programmation plus intégrée.

Les résultats préliminaires suggèrent que, pour être utiles, les directives destinées aux praticiens doivent faire partie d'un plus vaste programme intégré de développement politique, de formation et, plus important peut-être, de soutien pratique, à petite échelle et en temps voulu, aux praticiens confrontés à ces questions sur le terrain.

Kate Crawford (katecrawford@fmail.co.uk) est une consultante indépendante spécialiste du logement pour le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR); Martin Suvatne (martin.suvatne@nrc.no) est conseiller en logement et James Kennedy (jpk18269@hotmail.com) a été le directeur de programme de logement pour la RDC chez le CRN, et Tom Corsellis (tom@sheltercentre.org) est directeur exécutif du Shelter Centre. Depuis que cet article a été rédigé en 2009, de nombreux points soulevés ont été pris en considération.⁶

1. <http://www.sheltercentre.org/library/Shelter+After+Disaster>

2. <http://www.nrc.no/camp>

3. Principes de l'ONU relatifs à la restitution des logements et des biens dans le cadre du retour des réfugiés et des personnes déplacées <http://tinyurl.com/UNPinheiro> - (disponible en anglais uniquement)

4. Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (UN/OCHA) et Shelter Centre, 2010, *Shelter After Disaster: Strategies for Transitional Settlement and Reconstruction* <http://www.sheltercentre.org/library/Shelter+After+Disaster>

5. Fondation RALSA, 2009. Voir article par Harry Jeene et Angela Rouse p48

6. Par exemple, dans l'Équipe spéciale du CPI <http://tinyurl.com/CPI-MHCUA> et de Dialogue de Haut-commissaire de l'UNHCR <http://tinyurl.com/UNHCR-Dialogue>

Les réfugiés et l'espace dans les zones urbaines de Malaisie

Alice M Nah

Les réfugiés sont conscients que leur sécurité et leur bien-être dépend de leur lecture attentive et de leur négociation minutieuse des différents espaces et paysages des zones urbaines.

La Malaisie compte plus de 28 millions d'habitants. Parmi les trois à quatre millions de non-ressortissants, environ 100 000 sont demandeurs d'asiles, réfugiés ou apatrides.

La Malaisie n'est pas signataire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, ni de son Protocole de 1967. Elle n'a pas voté de législation nationale reconnaissant le statut juridique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des apatrides. Néanmoins, elle permet à l'UNHCR d'enregistrer ces populations, d'en déterminer le statut et de leur porter assistance. Il n'y a aucun camp de réfugiés en Malaisie. La plupart des réfugiés résident en milieu urbain, principalement à Kuala Lumpur, dans la Vallée du Klang et à Penang. En septembre 2009, l'UNHCR avait enregistré 63 572 personnes relevant de sa compétence, venues de 44 pays d'Asie, d'Afrique et du Moyen-Orient, dont 32,8 % de femmes et de filles. 91% de ces personnes viennent de Birmanie.

La capacité de l'UNHCR à intervenir pour protéger une personne relevant de sa compétence est établie par le biais de négociations avec les services chargés de l'application des lois. Ainsi peut-elle changer, parfois selon l'humeur des individus occupant des positions importantes. Comme l'enregistrement auprès de l'UNHCR ne confère pas le statut juridique d'immigrant, la plupart des demandeurs d'asile, des réfugiés et des apatrides sont vulnérables aux opérations de répressions agressives et punitives contre les migrants en situation irrégulière. Entre 2005 et 2008, le Département de l'Immigration a mis 216 373 personnes en détention et expulsé 191 583 personnes.

La pauvreté est endémique parmi les réfugiés de Malaisie, principalement pour les raisons suivantes : revenus irréguliers ; exploitation au travail (en particulier, non-versement des salaires) ; extorsion par les représentants de la loi ; vols par les bandits locaux ; coût élevé des loyers, des services de santé et de l'éducation ;

et nécessité de subvenir aux besoins des personnes qui ne trouvent pas de travail.

Espaces de vie et de travail

La première tâche entreprise par les réfugiés après leur arrivée est de contacter leur famille ou leurs amis en Malaisie. Le soutien et l'assistance sociale sont plus fréquemment apportés aux personnes familières et qui viennent du même village ou de la même région. Les réfugiés sont répartis irrégulièrement à travers les zones urbaines : certains quartiers présentent une bien plus forte densité de migrants et de réfugiés que d'autres. Ces endroits sont choisis pour deux raisons principales : c'est là que se trouvent les emplois informels et les logements à faible coût et c'est là que résident leur famille, leurs amis et - pour les personnes sans autres relations - les individus issus de la même ethnie.

Il existe deux principales catégories d'espaces de vie en Malaisie. Le premier espace correspond à ce que les groupes de la société civile et l'UNHCR décrivent comme « sites de jungle ». Il s'agit de plantations ou de poches de jungle éparpillées parmi les zones urbaines ou autour de celles-ci, résultant d'un développement urbain inégal. Dans ces sites, les réfugiés construisent généralement leur propre hutte, faite de feuille de plastique, de planches de bois, d'arbres et de déchets de matériaux de construction. Dans les zones plus propices aux raids contre les immigrants, ces derniers évitent de construire des structures même semi-permanentes, dans le but de réduire les chances de se faire remarquer, et dorment simplement dans la jungle.

Le second type d'espace est connu comme « site urbain » : il s'agit en général d'appartements délabrés, dans des tours et au faible loyer, situés dans des zones densément peuplées. Plusieurs familles et individus partagent le coût du loyer, et les adultes et les enfants dorment tous les uns près des autres.

Les besoins humanitaires ne sont pas les mêmes selon le type de site. Dans les

sites de la jungle, les réfugiés ont besoin d'eau et d'assainissement, et sont exposés au paludisme et à la dengue. Dans les sites urbains, les problèmes sont le surpeuplement chronique, le fort potentiel d'épidémie de maladies infectieuses et une plus grande vulnérabilité aux violences physiques et sexuelles lorsque les hommes et les femmes rentrent chez eux la nuit après avoir travaillé en équipe du soir. Les réfugiés pensent que les auteurs de ces violences sont encouragés par le fait que les victimes ne portent presque jamais plainte auprès de la police, par peur d'être arrêtées pour des délits liés à l'immigration. Les réfugiés changent fréquemment de résidence, par crainte d'être arrêtés au cours de raids contre les immigrants conduits dans des zones densément peuplées, et aussi parce qu'ils sont incapables de payer leur loyer.

Les espaces de vie sont toujours reliés à des espaces de travail. Dans les sites de jungle, les réfugiés résident tout au plus à une heure de marche des sites de construction et des zones de plantations, où ils recherchent des emplois informels. Dans les sites urbains, ils vivent près des marchés, des restaurants et des magasins qui sont parfois disposés à employer des travailleurs sans papiers. L'accessibilité des lieux de travail par la marche est un critère essentiel pour choisir son lieu de vie, puisque de nombreux réfugiés n'ont pas les moyens d'utiliser les transports quotidiennement. Les réfugiés travaillent entre 8 et 12 heures par jour et gagnent entre 20 et 35 ringgits Malaisiens (entre 5 et 9 dollars EU) par jour, comme les autres migrants, qu'ils détiennent des papiers d'identité ou qu'ils se trouvent en situation irrégulière.

Pour les réfugiés de Malaisie, il est difficile de trouver un emploi régulier. Dans les sites de jungle comme dans les sites urbains, entre 30 et 60 % de réfugiés sont au chômage à quelque moment que ce soit - et ceux qui ont du travail paient la nourriture et les dépenses de ceux qui n'en ont pas.

Espaces de détention et de déportation

Les raids contre les immigrants sont fréquemment menés par trois services chargés de l'application des lois : le Département de l'Immigration, la Police royale Malaisienne et une organisation

paramilitaire civile et bénévole nommée le Corps d'armée bénévole de Malaisie (Ikatan Relawan Rakyat, RELA). Après leur arrestation, les migrants et réfugiés sont emmenés vers différents types d'établissements de détention, tels que des centres de détention pour immigrants (CDI) ou des cellules temporaires et cellules individuelles en poste de police. La Loi sur l'immigration 1959/63 autorise les services d'application des lois à détenir les non-ressortissants pendant un maximum de 14 jours (les Malaisiens ne peuvent être détenus que 24 heures maximum), après quoi ils doivent être présentés devant un magistrat.

La surpopulation excessive est un problème chronique des espaces de détention. En mai 2005, les prisons et centres de détention de Malaisie comptaient 45 000 prisonniers, dont de nombreux migrants et réfugiés, dans des établissements conçus pour n'abriter que 30 000 personnes. Les personnes ayant été détenues dans des cellules de poste de police décrivent comment elles ont dû s'organiser pour dormir tour à tour sur le sol humide et sale. Dans les CDI, les bébés et les enfants, y compris les mineurs non accompagnés, sont détenus avec les adultes. Les anciens détenus des CDI signalent avoir été battus, victimes d'insultes et parfois privés de nourriture, d'eau ou de literie. Les maladies cutanées et les troubles respiratoires sont fréquents, et les personnes gravement malades - y compris les personnes souffrant de sévères problèmes de santé mentale - ne reçoivent pas de traitement adapté. Des individus sont morts en détention suite à des maladies, des combats ou des suicides.

Les réfugiés, demandeurs d'asile et apatrides, tout comme les autres migrants en situation irrégulière, ne sont de toute évidence pas égaux aux yeux de la loi Malaisienne. Pendant leurs 14 jours de détention provisoire, ils n'ont pas le droit de passer d'appel téléphonique (quoiqu'il soit possible de soudoyer les gardes) et ne peuvent donc obtenir d'assistance extérieure. A moins que n'interviennent l'UNHCR ou les ONG, ils ne bénéficient généralement d'aucun conseil juridique ni de représentation devant la justice. Beaucoup d'entre eux ne comprennent pas les accusations dont ils font l'objet. Même s'ils les comprennent, ils sont incapables d'organiser leur défense, puisque l'entrée sur le territoire est un crime selon la Loi sur l'Immigration. Ainsi, beaucoup d'entre eux sont condamnés à passer quelques mois en prisons et/ou à des coups de fouet. Entre 2002, date à laquelle le gouvernement malaisien a modifié la Loi sur l'Immigration pour y inclure les coups de fouets en cas

d'infraction, et 2008, 47 914 individus ont été fouettés pour crimes migratoires.

Des coups de fouets sont aussi administrés à la fin de la peine d'emprisonnement, avant que les migrants et réfugiés ne soient déportés. Le moment où ils sont déportés, la nature du lieu où cela se passe, qui est présent et quel processus est utilisé pour les remettre en liberté constituent aussi des facteurs importants pour les réfugiés. Pendant de nombreuses années, les réfugiés birmans étaient remis entre les mains de trafiquants d'êtres humains à la frontière thaïlanno-malaisienne, et ces derniers les forçaient à leur verser de l'argent pour être remis en liberté. Les procédures de déportation en groupe portent principalement sur l'expulsion de réfugiés et de migrants hors des frontières physiques du pays mais ne cherchent pas à les renvoyer dans leur pays d'origine, qui se trouve souvent à des centaines de kilomètres des divers sites de déportation tout au long des frontières malaisiennes. Les déportés se retrouvent ainsi fréquemment abandonnés dans les régions frontalières, et doivent choisir entre reprendre leur vie précaire en Malaisie ou retourner chez eux appauvris (et, pour les réfugiés, en danger). La plupart choisissent de retourner en Malaisie, l'option la plus sûre et la plus prometteuse pour l'avenir.

Espaces d'appel et de protestation

Les bureaux de l'UNHCR et les ambassades sont des lieux empreints d'une signification symbolique, et qui représentent la « communauté internationale » (sinon abstraite et sans forme).

L'UNHCR tient lieu à la fois d'espace d'appel et d'espace de protestation. En Malaisie, il ne se trouve qu'un seul bureau de l'UNHCR, situé dans un quartier résidentiel sur une colline de Kuala Lumpur. C'est là que les demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides de toute la Malaisie viennent chercher protection et assistance.

Le bureau de l'UNHCR dispose de deux entrées : un portail pour les personnes en demande d'assistance qui mène à « l'Annexe », et une entrée pour le personnel, les groupes de la société civile et les visiteurs officiels qui mène au bâtiment principal. Au fil des années, l'UNHCR a dû agrandir ses locaux pour faire face à la quantité écrasante de demandes. Alors qu'en 2003 les réfugiés qui attendaient dans l'Annexe pouvaient voir le jardin de l'enceinte de l'UNHCR à travers la clôture grillagée qui les en séparait, au fil du temps ces grillages ont été remplacés par des clôtures infranchissables sans interstice, renforçant

la nature séparée des deux espaces : d'un côté, la zone concentrée et surveillée où les réfugiés font appel et attendent pendant très longtemps, et de l'autre côté, l'espace ouvert et plus libre des personnes comparativement plus puissantes, où les employés prennent des décisions vitales dans des bureaux climatisés. Ce dernier espace n'est accessible aux réfugiés que sur invitation spéciale.

Les sentiments des réfugiés envers l'UNHCR sont ambivalents, ce qui se manifeste dans leur comportement à l'intérieur et autour de son enceinte. Tout appel à l'aide, petit ou grand, implique généralement des heures d'attente dans l'Annexe, parfois une journée entière - que ce soit pour obtenir une lettre pour un réfugié malade devant se rendre à l'hôpital, se renseigner sur l'évolution de sa demande d'asile, attendre l'entretien pour la précieuse détermination du statut de réfugié (DSR) ou encore plaider pour que l'UNHCR intervienne après l'arrestation d'un ami ou d'une personne de la même communauté. Ce processus est humiliant, et les réfugiés expriment leur aversion en affirmant qu'ils « se sentent comme des mendiants ». Les réfugiés se plaignent souvent de ne pas réussir à capter l'attention des fonctionnaires de l'UNHCR et de devoir visiter les locaux de l'UNHCR à plusieurs reprises pour pouvoir obtenir une réponse ou de l'aide.

L'assistance financière est limitée et l'UNHCR s'efforce de donner priorité aux personnes qui en ont le plus besoin parmi une population vulnérable qui lutte contre la pauvreté et l'insécurité personnelle. Cela pousse les réfugiés à porter des jugements amers contre l'UNHCR, par exemple : « ils ne veulent aider que les personnes âgées, malades ou mutilées » et « si vous n'êtes pas littéralement entrain de mourir devant leurs yeux, ils ne vous aideront pas ». Le traitement que les demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides reçoivent dans l'Annexe façonne le jugement qu'ils portent envers l'UNHCR. Il vient souvent bouleverser leur notion idéalisée de la « communauté internationale », surtout lorsqu'ils sont malmenés par les gardes ou que les fonctionnaires de l'UNHCR leur crient après.

Les réfugiés voient aussi dans l'UNHCR un espace de protestation. Au cours des années, de nombreuses manifestations ont été organisées par des réfugiés de diverses origines ethniques pour protester contre les traitements discriminatoires, la corruption des représentants de l'État et le manque de solutions réelles à leurs problèmes quotidiens. Les fonctionnaires de l'UNHCR reçoivent leurs lettres et

leurs réclamations mais appellent aussi parfois la police pour expulser les protestataires des locaux de l'UNHCR, provoquant la consternation des groupes de la société civile malaisienne.

Les ambassades constituent aussi des espaces clés de protestation et d'appel. Des manifestations sont organisées devant les ambassades des pays d'origine des réfugiés, ainsi que devant les ambassades de pays considérés comme amis de ces régimes. Des appels sont faits auprès de l'ambassade des pays de réinstallation de même que des pays considérés comme respectueux des droits humains. Au fil des ans, les réfugiés ont adressé de nombreuses lettres d'appel aux ambassades, leur priant de leur accorder l'asile et la réinstallation hors de Malaisie. Ils reçoivent tous la même lettre type : la détermination du statut de réfugié est la responsabilité unique de l'UNHCR, et les ambassades ne reçoivent que des recommandations concernant la réinstallation de la part de l'UNHCR.

Conclusion

Dans la vaste étendue des villes, il est surprenant de constater que les réfugiés se concentrent dans des zones très spécifiques. Ils ne sont pas éparpillés au hasard, même s'ils ont diverses origines et ne se connaissent pas les uns les autres. Ils vivent et travaillent, ils sont détenus, emprisonnés, incriminés devant la justice et expulsés, ils manifestent et demandent de l'aide dans les mêmes endroits (de manière générale). Ils parlent de problèmes semblables dans des endroits semblables et l'on peut déceler des schémas de déplacement semblables parmi eux, même si les différents groupes ne rentrent pas en contact, séparés par des barrières linguistiques, religieuses et culturelles.

Il existe aussi d'autres types d'espaces cruciaux pour la vie des réfugiés en milieu urbain qui méritent d'être examinés pour l'élaboration de politiques, par exemple les espaces pour la fourniture de services essentiels (en particulier, les soins de santé, l'éducation et l'aide juridique) qui peuvent être gérés par l'État, des ONG ou des groupes issus de la communauté des réfugiés. C'est en ces lieux que les réfugiés se réunissent à la recherche d'assistance, et où ils sont aussi susceptibles d'être victimes d'exploitation ou de se faire arrêter.

Les politiques et les pratiques des États modèlent la relation entre l'espace et les réfugiés. Toutefois, les États ne peuvent jamais pleinement réglementer l'espace et les réfugiés trouvent leurs propres moyens de négocier ces espaces clés. Comprendre comment les réfugiés en milieu urbain réagissent selon les différents types d'espace peut aider les responsables politiques et les professionnels à élaborer des programmes de protection et d'assistance plus efficaces. Cet article évoque certaines manières dont ces espaces sont construits, reliés et empreints de signification pour les réfugiés.

Alice M Nah (alicenah@gmail.com) est chercheuse pour le Département de Sociologie de l'Université nationale de Singapour (<http://www.fas.nus.edu.sg>).

« Ce n'est pas facile de vivre avec tant de personnes dans un seul endroit. Mais je suis en vie, ma famille est en vie. Nous sommes pauvres ici mais nous vivons en paix », confie un homme d'origine chin, qui partage son logement avec 30 autres personnes. Afin d'utiliser au mieux l'espace, ce balcon tient lieu de chambre la nuit.



Plus une prison qu'une maison, leur appartement spartiate fait d'eux des captifs puisque ces deux frères afghans réfugiés, âgés d'une vingtaine d'années, ne peuvent pas travailler légalement, bien qu'ils souhaiteraient plus que tout subvenir aux besoins de leur famille. « Les employeurs veulent toujours vérifier ma carte d'identité. De toute ma vie, je n'en ai jamais eue, » nous explique l'un d'eux.



Une ancienne étudiante de sciences physiques, elle-même réfugiée, enseigne à des enfants réfugiés dans une école communautaire informelle de Kuala Lumpur. En Malaisie, des réfugiés entrepreneurs ont fait preuve d'un fort esprit d'initiative en organisant eux-mêmes les services dont ils avaient besoin. « J'ai des connaissances : je peux contribuer à ma communauté, » affirme la jeune enseignante d'origine chin.



« Nous ne pouvons pas vivre séparément; personne ne peut vivre tout seul. En vivant ensemble, nous partageons notre argent et notre nourriture, nous pouvons nous occuper les uns des autres. » Dans cet appartement, 50 réfugiés forment un « village » où la cuisine et le ménage sont faits en commun et les individus se soutiennent et s'entraident. Ceux qui peuvent gagner un salaire aident à subvenir aux besoins de ceux qui ne le peuvent pas.



Les PDI en milieu urbain en Ouganda: victimes de la commodité institutionnelle

Hilde Refstie, Chris Dolan et Moses Chrispus Okello

La réticence de certains acteurs humanitaires à répondre aux besoins des PDI qui se situent dans des zones urbaines difficiles d'accès – en contraste avec l'aide apportée à celles dans les camps – va à l'encontre de leur engagement pour une approche de l'assistance et de la protection axée sur les droits.

La plus grande vague de déplacement en Ouganda a eu lieu en 1995/96, lorsque le gouvernement a forcé les civils d'Ouganda du Nord dans des soi-disant « villages protégés », à l'aide de mortiers et d'hélicoptères. Ces « villages protégés » ont ensuite été convertis en camps de PDI ne bénéficiant que d'une assistance restreinte de la part du gouvernement. La communauté humanitaire présente en Ouganda n'a réservé la distribution alimentaire qu'aux PDI enregistrées et résidant dans des camps.

Les populations ont fui la guerre au nord de l'Ouganda et sont parties dans de nombreuses directions et l'on estime que 300 000 à 600 000 personnes se sont réfugiées en milieu urbain.² Les PDI en milieu urbain sont souvent perçues comme des migrants économiques ou bien des PDI qui ont trouvé une solution durable. En conséquence, les PDI ougandaises en milieu urbain reçoivent peu d'attention et bénéficient rarement d'une assistance.

L'écart entre les politiques et la pratique pour les populations des camps et celles hors des camps provient en partie du gouvernement, qui a porté son attention sur le contrôle plutôt que sur les droits au cours du conflit en Ouganda du Nord. Mais il provient aussi des acteurs humanitaires qui se laissent guider par la commodité plutôt que par les droits des populations qu'elles ont pour mandat d'assister. La protection et l'assistance des PDI s'accompagnent de difficultés à trois niveaux. Au niveau pratique se trouve la difficulté d'identifier les PDI en milieu urbain, exacerbée par l'insuffisance de l'enregistrement et des renseignements. A un niveau plus conceptuel, la négligence des PDI en milieu urbain peut s'expliquer par deux débats continuels dans le domaine de la migration : la migration volontaire par opposition à la migration

forcée, et la question du moment où prend fin le déplacement. A un niveau plus éthique, il existe aussi des préoccupations associées au fait de privilégier les PDI par rapport aux autres personnes traversant de semblables difficultés.³

Les PDI parmi d'autres populations pauvres des villes

Les PDI résidant hors des camps ne sont pas enregistrées, et peu de renseignements sont disponibles à leur sujet. De telles difficultés pour identifier les PDI en milieu urbain compliquent la tâche du gouvernement et des acteurs humanitaires pour répondre à leurs besoins. Alors que les PDI des camps ougandais ont parfois bénéficié de cartes de rationnement confirmant leur droit à une assistance, les PDI en milieu urbain ne détiennent aucun type de document correspondant pour « prouver » leur déplacement et elles finissent donc

souvent par se fondre dans la population plus large des migrants économiques.

En plus des problèmes liés à l'identification des PDI dans un contexte urbain, leur venir en aide peut aussi se révéler compliqué. Favoriser les PDI par rapport à la population d'accueil locale peut provoquer des tensions entre les deux groupes. En conséquence, une approche plus intégrée envers le développement est souvent promue, afin d'inclure les PDI tout autant que la population qui les accueille. Toutefois, il faut aussi reconnaître que de nombreuses PDI en milieu urbain auront des besoins spécifiques d'assistance dus à leur déplacement, comme le retour et la compensation pour la perte de leur propriété et de leurs biens, qui ne s'appliquent pas à leurs voisins non PDI.

Un troisième défi à l'identification et l'assistance des PDI en milieu urbain provient de la diversité de leurs motivations pour s'installer en milieu urbain. La définition formelle des PDI sépare clairement les migrants forcés des migrants volontaires. Toutefois, la distinction est bien moins claire en réalité. Les PDI, comme n'importe qui d'autre, recherchent à la fois la protection et des moyens de subsistance viables. De nombreux pays, y compris l'Ouganda, connaissent un déclin de leur économie rurale et une croissance rapide de leur population. Dans un tel contexte, c'est un ensemble de raisons qui poussent les personnes à migrer vers les zones urbaines.

Une solution durable ?

Les acteurs qui reconnaissent que les individus fuient souvent les conflits pour s'établir en zone urbaine considèrent souvent que ces personnes ont trouvé une solution durable et qu'elles ne sont donc plus déplacées. Selon le Cadre pour des solutions durables⁴, on peut considérer que les PDI ont trouvé une solution durable lorsqu'elles sont retournées sur leur lieu d'origine ou qu'elles se sont intégrées localement ou encore qu'elles se sont intégrées dans

« What about us? Et nous alors ? »

http://www.refugeelawproject.org/video_advocacy.php

« What about us? » (« Et nous alors ? »)

est un film documentaire de 32 minutes sur les membres du peuple acholi déplacé à Kampala et dans d'autres centres urbains. Les Acholis déplacés font part de leur histoire, de leurs sentiments en tant qu'individus traités comme des étrangers dans leur propre pays, et de leurs espoirs de rentrer chez eux en Ouganda du Nord malgré la reprise des conflits armés. Ce film aborde aussi la question de l'incapacité du gouvernement et des organismes humanitaires à mettre au point des interventions adaptées pour les personnes déplacées en milieu urbain. (Une version de sept minutes de ce film est aussi disponible.)



Hilde Refstie

Réunion de PDI à Jinja, en Ouganda. Ils s'organisent depuis deux ans (avec des PDI de Kampala, Entebbe et Masindi) et militent pour être inclus dans le cadre et les activités de retour et de réinstallation développés par le gouvernement et ses partenaires.

une autre région du pays et ne présentent plus de besoins associés spécifiquement à leur situation de déplacement.

Les nouvelles études menées concernant les PDI en milieu urbain et leur réalisation d'une solution durable mettent en lumière les vulnérabilités matérielles et psycho-sociales de ces personnes. Une récente enquête du Refugee Law Project suggère que, bien que les PDI rencontrent les mêmes difficultés que les pauvres des villes, les leurs sont exacerbées par les vulnérabilités psycho-sociales provenant de leurs expériences au milieu des conflits, de la faiblesse de leur réseau de soutien en zone urbaine et - dans certains cas - des différences linguistiques avec les communautés locales. Cette enquête révèle que les ramifications du déplacement des PDI en milieu urbain, ainsi que des PDI partout ailleurs, s'étendent bien au-delà du simple changement de lieu de vie. Le

déplacement signifie la perte de ses terres et de ses moyens de soutien, la perte de sa culture et le sentiment subjectif d'exil.⁵

De nombreuses méthodes et outils récemment mis au point pour identifier les PDI en milieu urbain semblent chercher exclusivement à déterminer si les PDI se trouvent dans une situation plus délicate que la population alentour. En milieu urbain, les individus s'installent quelque part en fonction de leur revenu, reflétant ainsi le statut des autres personnes autour d'eux. Les PDI se retrouvent donc souvent à vivre parmi les personnes les plus pauvres des villes. Il faudrait probablement se poser la question de savoir si faire partie des personnes les plus pauvres en milieu urbain peut être considéré comme une solution durable pour les PDI.

Conclusion

Ces dernières années, l'UNHCR a

élargi son rôle et ses responsabilités pour y inclure les PDI. Dans le cas de l'Ouganda, l'UNHCR apporte son soutien au gouvernement pour réagir face au déplacement interne. Toutefois, tout en défendant la liberté de mouvement, l'UNHCR s'est montré complice de la politique de camp de regroupement du gouvernement en limitant son assistance aux PDI à celles qui résident dans ces camps.

Il faut ainsi reconnaître comment les intérêts gouvernementaux, encouragés par la tendance des acteurs humanitaires à agir en fonction de la commodité institutionnelle, peuvent limiter l'accès des migrants forcés à une solution durable. Restreindre les mouvements des réfugiés et des PDI pour des raisons de contrôle et de commodité va à l'encontre de leurs droits et réduit leurs possibilités de trouver des moyens de subsistance viables pour eux-mêmes et leur famille.

Lorsque la protection et l'assistance se limite aux PDI vivant dans des camps, il est difficile de poursuivre des solutions alternatives. Alors que la plupart des organismes ont, en principe, adopté une approche axée sur les droits, les contraintes financières entraînent souvent la mise en place de stratégies axées sur les besoins. Considérant les difficultés de travailler avec les PDI, de nombreux organismes trouvent qu'il est plus pratique de se concentrer sur les PDI qui se trouvent devant eux - c'est-à-dire les PDI basées dans des camps. Nous affirmons qu'en se concentrant exclusivement sur les populations des camps, le gouvernement, l'UNHCR et les autres acteurs humanitaires ont en fait développé ce que l'on pourrait appeler un « syndrome de commodité institutionnelle » dans le domaine des PDI.

Le secteur de la protection en Ouganda⁶, dirigé par l'UNHCR, a récemment tenté de recueillir de plus amples informations sur les PDI en milieu urbain, ce qui constitue une bonne première étape. Toutefois, plus de recherches, tant qualitatives que quantitatives, sont nécessaires pour évaluer les besoins particuliers des PDI hors des camps, y compris celles en milieu urbain. La vie et l'avenir de ces dernières ne devraient pas être déterminés par la commodité institutionnelle.

Hilde Refstie (hilderefs@gmail.com) a été chargée de recherche, Chris Dolan (dir@refugeelawproject.org) est directeur, et Moses Chrispus Okello (research@refugeelawproject.org) est chef du département de recherche et de mobilisation, au Refugee Law Project, une organisation autonome de la Faculté de Droit de l'Université de Makerere, à Kampala, en Ouganda (www.refugeelawproject.org).

1. Observatoire International des Situations de Déplacement Interne (IDMC) et Refugee Law Project (2006), « Only Peace can Restore the Confidence of the Displaced », Genève <http://www.refugeelawproject.org/others/RLP.IDMC2.pdf>

2. Comme ces DPI ne sont pas enregistrées, leur nombre reste pure conjecture. Refugee Law Project (2007): « What about us? - The exclusion of urban IDPs from Uganda's IDP related policies and interventions », Kampala http://www.refugeelawproject.org/briefing_papers/RLP_BP09.pdf

3. Refstie (2008) « IDPs Redefined – Participatory Action Research with Urban IDPs in Uganda », NTNU, Trondheim

<http://tinyurl.com/NTNURefstie08>

4. <http://www.unhcr.org/3f1408764.html>

5. Wyrzykowski Paulina & Okot Kasozi, Benard (2009) : « Violence, Exile, and Transitional Justice: Perspectives of Urban IDPs in Kampala », RLP Briefing Paper, août 2009 http://www.refugeelawproject.org/briefing_papers/Psychosocial_Briefing_Note.pdf

6. <http://www.ugandaclusters.ug/protection.htm>

Transition, connexion et incertitude : les PDI de Kampala

Richard Mallett

Si les autorités gouvernementales souhaitent véritablement identifier des solutions durables adaptées aux PDI en milieu urbain, elles devront prendre en compte les préoccupations et les aspirations des personnes les plus affectées par le déplacement urbain.

La guerre civile en Ouganda, longue et brutale, a entraîné le déplacement interne de presque 1,6 millions de civils, dont on estime que 300 000 à 600 000 ont fui vers des zones urbaines et non à destination de l'un des nombreux camps de PDI du pays. En juillet et août 2008, par le biais d'entretiens avec des PDI originaires du nord de l'Ouganda et établis aujourd'hui dans le bidonville de Kampala connu comme le « Quartier Acholi », j'ai tenté de comprendre ce qu'était la vie quotidienne pour la population souvent invisible des déplacés en milieu urbain.

Transition

Nous sommes ici comme en pays étranger

La région de l'Acholiland dans le nord de l'Ouganda est la région du pays la plus touchée par les déplacements : selon les estimations, 90 % de sa population a été déplacée au cours des vingt dernières années. Comme de vastes régions du nord n'étaient plus en sécurité à cause des insurrections de l'Armée de résistance du Seigneur (ARS) et comme les camps de PDI étaient presque inexistantes pendant les premières étapes du conflit, le déplacement vers les zones urbaines représentait une solution sensée et viable pour de nombreux PDI, en particulier en cas de lien préexistant, tel que la présence d'un membre de leur famille.

Lorsque l'on considère les conditions abjectes de nombreux camps de PDI ougandais, le déplacement urbain peut paraître avantageux ; mais la réalité peut se révéler bien différente. Pour les Acholis déplacés, Kampala constitue un contraste frappant avec leurs terres du nord et leur ancien mode de vie agricole. Ce contraste est intensifié par les souvenirs « pré-conflit » du nord, souvent idéalisés. Alors que les moyens de subsistances et les besoins matériels étaient précédemment considérés comme « acquis », puisqu'ils

étaient intrinsèquement liés aux terres et aux activités de subsistance de chacun, l'accès aux services même les plus essentiels reste incertain à Kampala. Comme l'une des personnes interrogées l'a souligné : « La vie est très, très difficile... il faut de l'argent pour tout : le loyer, l'eau, même les toilettes. »

L'absence de terres et de sécurité foncière n'entraîne pas seulement, chez les PDI, des préoccupations vis-à-vis de leur survie économique fondamentale, mais entrave aussi la réussite de leur intégration locale puisque l'absence de titres de propriétés officiels renforce l'idée que leur migration (forcée) n'est que temporaire. Ainsi, même dans les situations où leur adaptation au milieu urbain a atteint un degré avancé, les Acholis sont toujours confrontés à l'idée qu'ils ne sont en quelque sorte « pas à leur place », vivant sur des terres qui ne sont pas les leurs. Bien sûr, il n'existe aucune solution simple face à un tel dilemme, en particulier comme de nombreux membres de la communauté d'accueil affrontent de semblables difficultés quant à l'accès à un logement et un emploi décentes. Mettre en place des politiques orientées spécifiquement sur les PDI pourrait ainsi renforcer encore le ressentiment envers les Acholis, et exacerber un problème déjà considérable de discrimination routinière.

Toutefois, alors qu'il est tout à fait correct de considérer Kampala comme un lieu de transition, cette considération ne devrait pas toujours être perçue comme négative. Les lieux de destination, et en particulier les destinations urbaines, offrent non seulement des perspectives de sécurité, mais aussi de nouvelles possibilités. Ainsi, de nombreuses femmes et d'enfants du quartier acholi participent au projet BeadforLife en fabriquant des bijoux à partir de matériaux recyclés, pour lesquels il existe un marché bien établi.¹ De plus, la présence des communautés



Richard Mallett

PDI en milieu urbain à Kampala

déplacées peut aussi entraîner des changements favorables pour la population d'accueil. Par exemple, dans le quartier acholi, l'ONG locale Meeting Point International (MPI) est en partie gérée par les PDI acholis. Les services proposés par MPI ne se limitent pas aux personnes déplacées et incluent un groupe de soutien populaire pour les femmes séropositives, la distribution de médicaments antirétroviraux gratuits, des subventions pour les frais de scolarisation et - jusque récemment - des dons de produits alimentaires.

Connexion

Je vous demande, pensez-vous pouvoir quitter la Patrie ? Non, vous ne le pouvez pas.

Bien qu'ils aient souvent été victimes de violences, traumatisés et séparés de leur « chez-eux » depuis parfois plus de vingt ans, les PDI acholis de Kampala conservent un lien puissant avec leur village. La plupart des personnes interrogées ont insisté sur le fait que leur « chez-eux » se trouve toujours dans le nord, tandis que les rares personnes qui étaient moins certaines de vouloir rentrer chez elles exprimaient tout de même un fort désir de conserver un lien étroit avec l'Acholiland. Qui plus est, il ne fait presque aucun doute qu'entretenir des liens divers avec le nord - en maintenant une communication écrite ou orale avec famille et amis au village, par exemple - a été un élément

central de la capacité des PDI acholis à s'adapter à leur environnement urbain.

Dans ce contexte, il n'est peut-être pas surprenant que de nombreux Acholis aient choisi de s'installer dans le quartier acholi, une « communauté » au sein de Kampala qui peut faciliter l'ajustement à la vie urbaine en aidant non seulement à l'acclimatation logistique, telle que la recherche d'un logement et d'un emploi, mais aussi en représentant un lieu d'appartenance - un « quasi-territoire ».

Ainsi, bien que le quartier acholi se caractérise par un manque de commodités, des logements inadéquats, un taux de maladie élevé et de faibles possibilités d'emploi, il n'en est pas pour le moins imprégné de signification puisqu'il représente l'expression extraterritoriale de l'identité collective acholie.

Aspirations

Quitter totalement cet endroit ne sera pas possible.

Suite à la signature de l'Accord de cessation des hostilités entre le Gouvernement de l'Ouganda et l'Armée de résistance du Seigneur en août 2006, la situation sécuritaire s'est fortement améliorée dans le nord. Malgré le refus obstiné de l'ARS de signer l'Accord de paix final, il existe toujours des raisons d'être optimiste, ce que reflète la transition effectuée par les opérations de paix, qui sont passées des activités de protection à des activités de retour, de relèvement et de reconstruction. En mai 2009, environ 823 000 PDI – 60% du total – étaient retournés dans leur village d'origine, tandis que 244 000 (18%) se trouvaient dans des lieux de transit.²

Toutefois, pour les milliers de PDI en milieu urbain, retourner « chez eux » n'est en aucun cas une solution facile ou viable. Ces PDI hésitent à rentrer « les mains vides », sans suffisamment d'argent ou de matériel nécessaire à la reconstruction de leur vie et à la reprise de leur existence agricole. De plus, bien que la « Politique nationale relative aux PDI » de l'Ouganda ne se limite pas à l'assistance à la réinstallation pour les personnes établies dans des camps, aucun soutien destiné aux PDI en milieu urbain n'a pour l'instant vu le jour - un point soulevé à maintes occasions par le Refugee Law Project (RLP). Cependant, même si le soutien apporté aux PDI devait être étendu aux populations déplacées du quartier acholi, rien ne pourrait garantir que les personnes décident de

rentrer chez elles, du moins initialement. Kampala offre des services qui ne sont pas (encore) disponibles dans le nord : soins de santé, emplois mieux rémunérés et, surtout, éducation des enfants. Bien que les personnes interrogées semblent en général être d'avis que la qualité supérieure de l'éducation à Kampala est un avantage dont ils souhaiteraient continuer de profiter, la perte de leur identité culturelle, supposée inévitable après des années passées à Kampala, est considérée comme profondément problématique. Ainsi les décisions sont-elles difficiles à prendre.

En conséquence, alors que les PDI en milieu urbain doivent être inclus - comme le dictent la justice, la logique et les obligations - dans les cadres de retour du gouvernement ougandais, il faut aussi que les autorités reconnaissent les complexités propres au déplacement urbain et (re) considèrent les solutions durables possibles en fonctions de ces complexités.

Enfin, des questions se posent aussi au sujet de l'avenir du quartier acholi lui-même. Comme de nombreux individus envisagent de retourner au nord uniquement en qualité de « visiteurs » - en particulier les personnes âgées qui ne souhaitent pas s'embarquer dans le lent processus de reconstruction et de réinsertion - certains espèrent que le

gouvernement intervienne pour améliorer le quartier de taudis en procédant à la réparation et au développement, tellement nécessaires, des infrastructures. D'un autre côté, il est tout aussi possible que le gouvernement intervienne avec des objectifs bien différents. Ainsi la crainte d'une réinstallation forcée exprimée par un certain nombre de personnes interrogées n'est-elle peut-être pas entièrement injustifiée. En octobre 2008, une mise à jour de RLP concernant les PDI en milieu urbain indiquait que dans le quartier acholi, « certains logements [de PDI] avaient été démolis à la demande des propriétaires fonciers voisins qui souhaitaient leur départ »,³ et la presse nationale ne cesse de parler d'évictions forcées qui ont lieu à travers le pays.

Richard Mallett (richard.mallett@soas.ac.uk) est actuellement étudiant en Masters sur la Violence, les Conflits et le déplacement à l'Université SOAS de Londres (www.soas.ac.uk). Cet article est une adaptation du mémoire non publié : « "It's Like One Leg is in the Village, One Leg is Here": Transition, Connection and (Uncertain?) Aspirations among Urban IDPs in Kampala, Uganda ».

1. <http://www.beadforlife.org/>

2. Mise à jour du Comité permanent interorganisations concernant les mouvements des PDI, mai 2009 <http://tinyurl.com/IASCUgandaMay09>

3. Refugee Law Project « Govt Stalls Urban IDP Profiling », Bulletin spécial sur les PDI en milieu urbain, octobre 2008 www.refugeelawproject.org/others/idpspecialbulletin3.pdf



Richard Mallett

Des colliers de perles en matériaux recyclés (projet BeadforLife) en train de sécher dans le Quartier Acholi de Kampala.

Réfugiés urbains somaliens au Yémen

Tim Morris

Être un réfugié urbain au Yémen apporte beaucoup moins d'avantages que d'être dans un camp - et offre à peine plus de possibilités.

Le Yémen a plusieurs caractéristiques en commun avec de nombreux autres pays abritant des réfugiés urbains : manque de solutions durables ; difficultés à dénombrer les populations ; un gouvernement d'accueil qui élude les responsabilités définies par la Convention ; hostilité de la part d'une communauté initialement accueillante ; ingérence politique quant au choix des partenaires d'exécution ; et, de manière plus fondamentale, insuffisance de la protection, de la nourriture, des soins de santé et de l'éducation.

La vaste majorité des réfugiés urbains du Yémen sont somaliens, bien qu'il s'y trouve aussi un grand nombre d'Éthiopiens, d'Érythréens et d'Irakiens. En 2008, plus de 50 000 Somaliens sont arrivés au Yémen – une augmentation de 70 % par rapport à 2007 – alors qu'un nombre croissant de personnes fuit le conflit entre le gouvernement éthiopien et les insurgés oromo.

Le public yéménite est généralement fier de voir le Yémen accueillir des réfugiés somaliens tandis que ses voisins arabes, plus riches, les refoulent. Les Yéménites pensent que cela démontre leur plus grande adhérence au devoir islamique profondément ancré qui consiste à offrir un abri aux personnes fuyant les

persécutions. Peu sont conscients que le Yémen - le seul pays de la Péninsule arabe signataire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967 - est obligé, selon le droit international, d'offrir un abri aux personnes fuyant les persécutions. Toutefois, le Yémen n'a pas promulgué de législation nationale relative aux réfugiés, et les questions relatives à ces derniers sont traitées au cas par cas. En juin 2009, après l'intercession prolongée de l'UNHCR, le gouvernement du Yémen a établi un Ministère des affaires relatives aux réfugiés, mais son rôle demeure l'objet de grandes incertitudes.

Il n'existe aucune solution durable pour les Somaliens. En 2008, seuls 40 d'entre eux ont choisi le rapatriement librement consenti. La réinstallation n'offre pas de solution viable - dans la première moitié de 2009, seuls 164 Somaliens ont été réinstallés - et le gouvernement yéménite a répété avec insistance son opposition à l'intégration locale. Des Somaliens dotés de documents prouvant qu'ils ont 20 ans de résidence ont demandé la citoyenneté yéménite - en vain.

Alors que l'UNHCR possède des renseignements sur les Somaliens qui se présentent aux centres d'accueil, il n'a aucun moyen d'estimer le nombre

de Somaliens qui quittent par la suite le Yémen ou qui résident hors du principal camp de réfugié du pays, Kharaz, situé dans une région désolée à l'ouest d'Aden. Le gouvernement yéménite affirme souvent que le pays abrite 800 000 réfugiés somaliens. Quant à l'UNHCR, il a signalé que, fin juin 2009, il se trouvait 154 009 réfugiés au Yémen: 13 143 à Kharaz et le reste dans les zones urbaines. Le personnel de l'UNHCR a toutefois reconnu que ces chiffres n'étaient que des conjectures.

Les divergences entre les statistiques du gouvernement yéménite et celles de l'UNHCR sont compliquées par le nombre de muwalidiin – les personnes de descendance mixte yéménite et somalienne/éthiopienne. Pendant des siècles, les commerçants yéménites ont vécu dans la Corne de l'Afrique tout en conservant des liens avec leur pays d'origine. Depuis les années 1980, un nombre considérable de muwalidiin sont rentrés au Yémen à cause des conflits et de la perturbation des activités commerciales. Plusieurs d'entre eux se sont installés en milieu urbain et ont été reconnus comme Yéménites, souvent malgré leur manque de papiers d'identité officiels. Alors que les muwalidiin sont couramment stigmatisés par les Yéménites, ils possèdent néanmoins un statut social plus élevé que les Somaliens et les Éthiopiens dans un pays où les concepts de hiérarchie sociale sont

très profondément établis et intrinsèquement racistes. De nombreux réfugiés somaliens pensent que le gouvernement yéménite et l'UNHCR privilégient les muwalidiin, et affirment que la plupart de ces derniers qui ont été réinstallés ont faussement déclaré être des réfugiés.

Droits des réfugiés

Il existe un écart considérable entre les droits que le gouvernement yéménite affirme donner aux réfugiés somaliens et les témoignages des réfugiés eux-mêmes. Le gouvernement proclame qu'il n'entrave aucunement l'accès à l'emploi, aux soins de santé ou à l'éducation des Somaliens, mais les réfugiés indiquent une série de restrictions et d'insuffisances :

Réfugiés somaliens au Yémen



IRIN/Adel Yahya

Emploi : Dans un pays où le chômage et le sous-emploi sont massifs, peu d'hommes réfugiés parviennent à trouver un emploi régulier. A Sana'a, ils gagnent leur vie en lavant des voitures ou en vidant les latrines. Certains hommes plus âgés et plus instruits parviennent à trouver un travail en tant que professeur d'anglais et un petit nombre de Somaliens sont gérants de kiosques, de cybercafés ou de restaurants. Toutefois, la vaste majorité des hommes somaliens dépendent du salaire que les femmes peuvent gagner. Dans une société traditionnellement patriarcale, cela entraîne souvent des troubles psychologiques - et l'on signale de plus en plus de cas d'hommes somaliens qui abandonnent femmes et enfants à Sana'a pour aller vivre en Arabie saoudite.

Les femmes somaliennes, quant à elles, peuvent souvent être vues en train de faire la quête. Celles qui ont un emploi régulier travaillent principalement comme domestiques dans des foyers yéménites mais beaucoup sont forcées de laisser leurs enfants sans aucune supervision - souvent attachés à leur lit¹ - pendant qu'elles sont au travail.

A cause de l'inflation chronique, les réfugiés ont de plus en plus de difficultés à satisfaire leurs besoins en nourriture. Avant que la crise économique du Yémen n'empire, il était courant que les restaurants servent des repas fraîchement préparés aux Somaliens, mais aujourd'hui ces derniers sont en concurrence avec les Yéménites mal nourris pour les restes de nourriture.

Les protestations du gouvernement affirmant que les Somaliens peuvent entrer sur le marché du travail sur un pied d'égalité avec les citoyens yéménites s'avèrent complètement fausses. La détérioration de l'économie fait que de plus en plus souvent même les emplois les plus subalternes sont réservés aux citoyens yéménites. Les Somaliens se plaignent d'une absence complète de droits du travail, de même que de l'indifférence et de l'inaction des autorités lorsqu'ils essaient de porter plainte contre leur employeur.

Identification : Les réfugiés ont le droit de recevoir des cartes d'identité délivrées gratuitement par le gouvernement mais les autorités demandent bien souvent des pots-de-vin. Des réfugiés qui sont arrivés récemment rapportent que la police ou les fonctionnaires locaux leur ont demandé de payer l'équivalent de 15

dollars EU. Incapables de payer, beaucoup d'entre eux ne cherchent pas à obtenir de carte d'identité. Cependant, sans cette dernière, les Somaliens risquent d'être arrêtés, et il leur est de plus en plus difficile de louer un logement sans papiers valides. Les cartes récemment délivrées ne sont pas acceptées par les principales sociétés de transferts de fonds, ce qui force les Somaliens qui reçoivent des fonds à payer des intermédiaires yéménites. L'UNHCR et le gouvernement du Yémen ont commencé une campagne financée par l'UE visant à enregistrer les Somaliens mais les réfugiés somaliens veulent que l'UE reconnaisse que leur incapacité à payer des pots-de-vin risque de les empêcher de se faire enregistrer et d'obtenir une carte d'identité.

Soins de santé : Alors que le système de santé publique au Yémen est en plein effondrement, il est même devenu difficile pour les Yéménites d'être examinés par des professionnels de la santé. Les institutions sanitaires gouvernementales ne fournissent plus de médicaments gratuits aux Yéménites, tandis que les Somaliens affirment être ignorés lorsqu'ils se rendent dans des hôpitaux publics.

Éducation : On estime que seul un quart des enfants somaliens de Sana'a sont inscrits à l'école et nombre d'entre eux n'ont pas suffisamment d'argent pour payer leurs uniformes, livres, transport ou repas. Les étudiants somaliens sont de plus en plus souvent victimes de harcèlement ou d'intimidation à motivation raciale.

Liberté de mouvement : Même s'ils détiennent une carte d'identité valide, les réfugiés somaliens n'ont pas le droit de se déplacer de ville en ville car le gouvernement yéménite a donné l'ordre aux compagnies d'autobus et aux taxis de ne pas les transporter. Les Somaliens signalent fréquemment avoir été détenus à des points de passage, sommés de payer des pots-de-vin, maltraités, arrêtés ou abandonnés au bord d'une route sans aucun moyen de rentrer dans leur famille.

Perceptions des réfugiés

Principales plaintes exprimées par les réfugiés :

- Selon les réfugiés, de nombreux employés des six partenaires d'exécution (PE) yéménites de l'UNHCR à Sana'a exigent des pots-de-vin ; ils se montrent particulièrement critiques à l'égard du PE le plus important et présent depuis le plus

longtemps, affirmant que les réfugiés sont traités avec respect uniquement lorsque le personnel international de l'UNHCR est présent, que ses cliniques ne fournissent que des analgésiques et que le personnel médical ne facilite pas les transferts vers des institutions sanitaires gouvernementales ; et ils affirment que les gardes maltraitent fréquemment les patients et le personnel soignant. Les réfugiés veulent plus de services de la part des PE internationaux et un contrôle plus étroit des partenaires par l'UNHCR.

- Les besoins nutritionnels minimum ne sont pas satisfaits. Les ménages les plus vulnérables peuvent demander, par le biais d'un PE yéménite, une allocation mensuelle de 25 dollars de l'UNHCR et des coupons alimentaires, mais le processus est long et bureaucratique. Les représentants somaliens signalent que 80 familles tout au plus bénéficient régulièrement d'une assistance à Sana'a.
- De nombreux réfugiés, en particulier ceux dont le chef de famille est une femme, veulent être réinstallés au camp de Kharaz où ils recevront de la nourriture, des soins de santé et une éducation. Toutefois, l'UNHCR décourage activement leur retour vers ce camp, peut-être afin de préserver la capacité d'accueillir de nouveaux réfugiés. Cette politique est fortement décriée ; en l'absence de tout soutien fiable, les Somaliens affirment qu'il n'est pas surprenant que tant d'entre eux se tournent vers la prostitution et le vol.
- L'UNHCR respecte la politique yéménite qui interdit aux organisations étrangères d'employer des réfugiés. Les seuls réfugiés qui reçoivent un salaire de l'UNHCR sont les traducteurs employés occasionnellement. Les réfugiés lancent un appel à l'UNHCR pour qu'il défie la politique yéménite et défende l'idée de quotas de non-ressortissants employés par les organisations humanitaires.
- Les programmes professionnels et de microcrédit ne sont pas adéquatement financés. Le crédit moyen disponible auprès de l'UNHCR se situe entre 100 et 200 dollars, ce qui est insuffisant pour commencer une entreprise. De plus, seules les femmes y sont éligibles. Les réfugiés pensent que les fournisseurs de formations professionnelles manquent eux-mêmes de compétences.

- Aucun mécanisme de coordination n'est en place entre le gouvernement, l'UNHCR, les PE reconnus et les ONG internationales qui s'intéressent aux problèmes des réfugiés.
- Les réfugiés en appellent aussi à l'UNHCR pour combattre la corruption, l'intimidation des réfugiés par les fonctionnaires et les restrictions de mouvement.

L'UNHCR a récemment effectué de grands efforts pour améliorer ses relations avec les réfugiés urbains. Les Somaliens ont été impressionnés par la volonté dont ont fait preuve des bénévoles de l'ONU récemment engagés pour se familiariser avec les réalités de la vie des Somaliens. L'UNHCR a facilité l'élection de comités pour représenter les communautés somaliennes de Sana'a et d'Aden et pour faire part de leurs besoins aux autorités

yéménites ; cela a redonné de l'espoir aux réfugiés. Un bâtiment a aussi été loué par l'UNHCR à Sana'a pour servir de centre communautaire, bien qu'il manque de meubles et d'équipement et que les membres du comité ne reçoivent aucune allocation. Ils signalent aussi que la communauté s'attend maintenant à beaucoup trop de choses de leur part. Quel que soit leur niveau d'engagement pour aider leurs homologues réfugiés, ils n'en ont pas les moyens suffisants et sont donc forcés de donner priorité à leur propre survie immédiate.

Au Yémen, l'UNHCR manque de moyens financiers et d'influence politique pour exercer pleinement son mandat qui consiste à aider et protéger les réfugiés urbains. Dans le climat économique en dégradation, et alors que le phénomène du déplacement international atteint une envergure particulièrement importante

suite au conflit avec le Yémen du Nord, les possibilités qui s'offrent aux réfugiés somaliens dans les villes yéménites semblent se faire de plus en plus rares.

Tim Morris (tim@timmorris.info) est un rédacteur et consultant indépendant qui a précédemment travaillé au Yémen dans les domaines de l'anthropologie et du développement. Il a récemment rédigé une étude mondiale sur le déplacement en zone urbaine pour l'UNHCR et l'Alliance des Villes et a compilé une bibliographie des ouvrages disponibles (<http://www.unhcr.org/4b0ba1209.html>).

Une version de cet article est disponible sur <http://tinyurl.com/MorrisGuardianYemen>. Pour de plus amples informations sur les opérations de l'UNHCR au Yémen, veuillez consulter <http://tinyurl.com/UNHCRYemen>

1. <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=27007>

Le déplacement au sein même de la ville en Colombie

Luz Amparo Sánchez Medina

Depuis la fin des années 1990, les principales villes de Colombie sont devenues des espaces où les individus sont déplacés entre communes ou quartiers de la même ville. La ville continue d'accueillir des personnes déplacées venues des campagnes mais ne peut pas être considérée comme un refuge sûr. Comme les acteurs armés illégaux se rendent compte que la ville est pleine de ressources précieuses (humaines ou autres), ils introduisent la guerre en milieu urbain, provoquant de nouvelles violences et de nouveaux déplacements.

Parmi les personnes ciblées, certaines se sont déplacées vers des quartiers voisins tandis que d'autres sont retournées d'où elles venaient. La situation est plus difficile pour celles qui venaient de plus loin ou qui ont été de nouveau déplacées. Avec chaque déplacement, « c'est comme aller d'un incendie à l'autre », selon le témoignage d'une Colombienne. Ceux qui n'ont nulle part ailleurs où aller occupent des écoles et d'autres établissements collectifs où ils vivent en surnombre et dans des conditions médiocres, et où ils ne sont même pas protégés des groupes armés qui ont provoqué le déplacement.

Alors que de telles personnes n'ont pas forcément été déplacées loin, leurs pertes et les violations de leurs droits sont les mêmes. Il y a eu par exemple ce cas où des personnes s'étaient réfugiées dans une école locale dans laquelle il était tout juste possible de vivre. Elles ont demandé de l'aide aux autorités, qui ont refusé parce qu'elles ne satisfaisaient pas le critère de déplacement de la

campagne vers la ville. En réponse, ces personnes ont remporté une victoire juridique en obtenant la reconnaissance du déplacement intra-urbain et l'obligation de l'État de fournir une assistance aux personnes victimes de ce type de déplacement. Malgré cela, il reste des cas où la reconnaissance juridique n'est pas accordée à de telles personnes, qui ne reçoivent ainsi aucune assistance.

Ce manquement de l'État vis-à-vis de son rôle de protection rend plus facile le déplacement de ses citoyens. Alors que certains déplacés sont allés devant les tribunaux pour obtenir une assistance, d'autres ont trop peur de rendre leur situation publique. Ils préfèrent demeurer invisibles, avec pour résultat que les autorités et la société en général sous-estiment les conséquences délébiles du déplacement dans leur vie. Ceux qui ont gagné leur procès ont réussi à le faire en maîtrisant leur peur et en agissant collectivement.

Entre 2000 et 2004, plus de 4 000 personnes de Medellín ont senti qu'elles devaient fuir de chez elles. Bien que le déplacement intra-urbain soit aujourd'hui moins important, il y a toujours des périodes récurrentes où son niveau est élevé, dans toutes les grandes villes, et où l'on a l'impression que les forces qui provoquent le déplacement des personnes au sein du pays peuvent ressurgir à tout instant.

Luz Amparo Sánchez Medina (lsanchez@region.org.co) est anthropologue pour la Corporación Región de Medellín, en Colombie.



Le rôle des autorités municipales

Elizabeth Ferris

Les autorités municipales constituent le point de liaison le plus immédiat entre un gouvernement et ses citoyens. Le niveau municipal du gouvernement doit donc faire l'objet d'une attention particulière pour que les droits des PDI soient respectés et que leurs besoins soient satisfaits.

La législation colombienne en matière de personnes déplacées de l'intérieur (PDI) est impressionnante. Le pays possède un système judiciaire des plus robustes, une Cour constitutionnelle qui a constamment défendu les droits des PDI et un réseau engagé d'organisations de la société civile, y compris des centaines d'associations de PDI. Toutefois, pendant sa visite de 2006, le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays s'est dit « perturbé par l'écart évident entre les politiques décidées à Bogota, la capitale, et ce qui est effectivement mis en œuvre au niveau départemental et municipal. »¹

Afin d'examiner les problèmes que rencontrent les autorités municipales colombiennes lorsqu'elles traitent avec des PDI, le Projet Brookings-Bern a engagé Ana María Ibáñez et Andrea Velásquez, de l'Université des Andes, pour analyser les réponses de quatre autorités locales et départementales : les municipalités de Bogotá, Medellín et Santa Marta et le département d'Antioquia. Cette étude a ensuite servi de base pour un séminaire, organisé à Bogota en novembre 2008, qui a rassemblé des représentants de pouvoirs municipaux, d'agences gouvernementales nationales et d'organisations internationales travaillant avec les déplacés, afin de débattre des problèmes rencontrés au niveau municipal et de suggérer diverses approches pour surmonter ces obstacles.²

Les maires et les pouvoirs municipaux ont pour responsabilité de répartir et de gérer les budgets pour des services tels que la sécurité publique, l'éducation, la santé et les loisirs. Lorsqu'un grand nombre de PDI arrivent dans une municipalité, les autorités municipales subissent une forte pression pour fournir des services

en matière d'éducation, de santé, de sécurité, de logement, etc. Au niveau national, le gouvernement colombien a établi une variété d'institutions pour promouvoir les droits des personnes déplacées. En particulier, les Plans intégraux uniques (PIU)³ constituent un mécanisme de coordination entre les institutions nationales, provinciales et locales, et les comités territoriaux sont chargés de développer leurs propres plans d'assistance aux PDI en conformité avec la législation nationale. Toutefois, les municipalités ont mis du temps à mettre au point de tels plans. Seules 24 % des municipalités abritant des PDI ont formulé un PIU et, même dans ces cas-là, des faiblesses apparaissent au moment de la mise en œuvre.

Au cours du séminaire, les participants ont pu entendre des maires et des employés municipaux s'exprimer sur les difficultés auxquelles ils font face pour satisfaire leur obligation d'assistance aux PDI. En particulier, ils ont souligné le manque de renseignements sur les personnes déplacées, le manque de clarté sur les relations entre les niveaux central et municipal, l'insuffisance des ressources financières au niveau municipal et le manque de capacité des pouvoirs municipaux. Ils se sont montrés tout particulièrement préoccupés par les questions relatives au logement et à la stabilisation économique. Dans les municipalités, les logements destinés aux PDI sont rares et lorsque les municipalités sont capables de trouver des terres pour des projets de logement des PDI, elles n'ont pas les moyens de couvrir les coûts des services publics associés. Pour les PDI, l'intégration dans la vie économique peut s'avérer extrêmement difficile. Par exemple, à cause de leur faible degré d'alphabétisation, les

déplacés font de mauvais candidats pour les emplois en milieu urbain.

Malgré une diversité d'actions en faveur des PDI rendues obligatoires par le gouvernement, les participants au séminaire ont exprimé leur frustration quant à l'insuffisance des ressources qui leurs sont allouées pour les mettre en œuvre. En outre, les pouvoirs municipaux ont aussi indiqué qu'en accordant un traitement de faveur aux personnes déplacées, ils craignaient que d'autres groupes ayant aussi besoin d'assistance, tels que les personnes historiquement pauvres, en soient désavantagés. « Nous avons de nombreux mandats, » a observé un participant, « mais pas assez de ressources pour satisfaire l'ensemble des besoins. Comment évaluons-nous les besoins des PDI par rapport à ceux des personnes handicapées, par exemple ? » Les pouvoirs municipaux ont aussi demandé une plus grande souplesse pour garantir que les contextes particuliers à chaque région soient pris en considération et exprimé de profondes graves préoccupations sur le manque de clarté de la relation entre les différents niveaux du gouvernement et sur l'absence de mécanismes de coordination efficaces.

Jader García Marín, de San Carlos, a fait part de l'urgence à laquelle fait face sa municipalité en essayant de gérer le retour de PDI : le retour de 5 000 personnes en 2006/07 a exercé une incroyable pression sur le budget, les personnes de retour ayant effectué des centaines de demandes de construction ou de réparation de logement. Il a ajouté que « cela a coûté bien plus cher de venir en aide aux personnes de retour que de fournir une assistance humanitaire aux déplacés ». Paola Carvajal, de Bucaramanga, a quant à elle observé qu'en travaillant en partenariat avec le gouvernement et la Croix-Rouge colombienne, il avait été possible de mobiliser des ressources supplémentaires pour satisfaire les besoins.

Elizabeth Ferris (eferris@brookings.edu) est co-directrice du Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne (<http://www.brookings.edu/idp>).

1. <http://tinyurl.com/IDPs-Colombia>
2. Organisé par Acción Social, l'UNHCR, l'Université des Andes et le Projet Brookings-Bern. Compte-rendu disponible sur : http://www.brookings.edu/reports/2009/07_colombia.aspx
3. PIU, Planes Integrales Únicos



Los Altos de Cazuca, un bidonville de Ciudad Bolívar à Bogota. La nuit, des groupes armés rôdent dans les rues.

Survivre dans la ville

Jeff Crisp

« Rien ne nous a vraiment préparés à cette opération, et nous avons donc dû adopter une démarche non conventionnelle pour conduire nos activités. »

Ce sont les mots d'un employé de l'UNHCR à Damas, la capitale de la Syrie, parlant des difficultés de l'intervention face à l'exode massif de réfugiés irakiens qui a lieu depuis 2006. L'UNHCR a l'habitude de réagir aux mouvements vastes et soudains de réfugiés, mais la situation irakienne présente comme particularité le fait que la plupart des irakiens exilés ne vivent pas dans des camps : ils se sont installés dans des villes des pays voisins, en particulier Amman en Jordanie, Beyrouth au Liban, ainsi que Damas et Alep en Syrie.

Une évaluation récente a mis en lumière certains aspects novateurs dans la manière dont l'UNHCR a essayé de réagir aux particularités de ses opérations urbaines dans la région.¹

Accueil et enregistrement

En l'absence de lois ou de procédures nationales relatives à l'asile en Jordanie, au Liban ou en Syrie, et sans bureaux d'accueil formels dirigés par les autorités ou des ONG, l'UNHCR a dû prendre un rôle central dans les activités d'accueil, d'enregistrement et de documentation - un rôle dans lequel l'UNHCR a rencontré une variété de difficultés surmontées de manière créative dans les différents pays.

A Amman et Beyrouth, des zones séparées pour l'accueil et l'enregistrement ont été établies à côté des bureaux de l'UNHCR, tandis qu'à Damas, un centre d'enregistrement spécial a été établi à 20 kilomètres, en banlieue. Des innovations ont vu le jour dans tous les locaux de l'UNHCR, y compris :

- de meilleurs systèmes de prise de rendez-vous qui évitent les longues attentes et la saturation des locaux
- la présence permanente de personnel de services communautaires et de protection (voir ci-dessous)
- la capacité de fournir une assistance d'urgence sur place, si besoin est
- des systèmes de priorité pour les réfugiés vulnérables

- des espaces pour enfants, équipés de jouets, de jeux et de matériel de dessin
- des cabines individuelles pour conduire les entretiens, équipées de caméras de vidéosurveillance et d'un « bouton d'alarme » afin de garantir la sécurité des employés
- un personnel de sécurité facilement identifiable, formé pour être à la fois serviable et efficace
- des vidéos informatives, des posters anti-fraude et des brochures d'information en arabe
- des locaux propres et spacieux, avec des zones séparées pour les hommes et les femmes, des fontaines d'eau et des toilettes.

L'un des aspects les plus innovants de l'opération syrienne a été le recours à l'enregistrement mobile, permettant ainsi à l'UNHCR d'enregistrer les réfugiés établis dans les gouvernorats hors de Damas et permettant même l'enregistrement à domicile dans certains cas. Grâce à l'initiative d'enregistrement mobile, l'UNHCR a appris qu'un grand nombre de réfugiés s'étaient établis dans la ville d'Alep, au nord du pays, et cette découverte a entraîné l'établissement d'un bureau de l'UNHCR dans cette ville. L'enregistrement mobile s'est révélé utile en tant que moyen de liaison et devrait être reproduit autant que possible dans les autres contextes urbains.

Un autre enseignement tiré de l'opération auprès des réfugiés irakiens est l'importance de fournir en temps opportun, et sans interruption, des directives aux employés responsables de l'enregistrement, dont beaucoup sont relativement inexpérimentés mais qui doivent cependant effectuer d'importants jugements avec des conséquences d'une grande portée potentielle pour les réfugiés concernés.

L'enregistrement constitue le moment durant lequel le réfugié établit un premier contact formel et important avec l'UNHCR et que l'occasion lui est offerte



Un employé de l'UNHCR s'entretient avec une famille de réfugiés irakiens dans un appartement d'une seule pièce, partagé entre 13 relations familiales éloignées, en Syrie.

d'expliquer sa situation et ses besoins. Ainsi le processus d'enregistrement peut-il avoir des répercussions majeures sur l'avenir d'un réfugié. Dans le contexte irakien, l'UNHCR a adopté une approche qui va bien au-delà du recueil traditionnel des données biographiques essentielles pour englober des questions telles que les besoins liés à la réinstallation, les vulnérabilités, les circonstances requérant une protection urgente et l'orientation vers des services de soutien psycho-social ou autres.

Liaison et communication avec la communauté

De nombreux employés de l'UNHCR interrogés dans le cadre de cette évaluation ont souligné la difficulté, dans un contexte urbain, d'entrer en contact avec les réfugiés, de déterminer leurs besoins, de comprendre leurs intentions et d'identifier les plus vulnérables d'entre eux. Les réfugiés irakiens sont éparpillés parmi la nombreuse population urbaine et à travers une vaste zone géographique. Certains ne peuvent pas se déplacer à cause de leur mauvaise santé ou de responsabilités familiales, tandis que d'autres sont séparés des bureaux de l'UNHCR par un long et coûteux trajet. Et ces distances ne cessent de s'allonger. En effet, alors que leur exil se prolonge et que leurs ressources financières s'amenuisent, certains réfugiés irakiens déménagent à la périphérie de la ville, où les loyers (leur principale dépense) sont moins chers. Dans ces situations, le scénario de « la loi du plus fort » risque de se développer, selon lequel les réfugiés qui sont le plus fréquemment en contact avec l'UNHCR ne sont pas les plus vulnérables mais sont les membres les plus éloquents, les plus entreprenants et les plus physiquement capables de la communauté irakienne exilée.

En Syrie, des efforts ont été entrepris pour mobiliser la communauté de réfugiés en établissant des « groupes de soutien » spécialisés, constitués de réfugiés bénévoles qualifiés et couvrant des questions telles que « la santé », « la santé mentale », « les survivants des violences » et « les enfants non accompagnés et séparés de leurs parents ». Ces groupes sont un moyen pour les exilés irakiens d'utiliser utilement leurs compétences et de conseiller leurs compatriotes sur les services auxquels ils peuvent avoir accès.

En Jordanie, l'UNHCR a cherché à lier étroitement ses services communautaires à ses activités de protection et ses programmes, en établissant des « équipes multifonctionnelles » composées de personnel issu de différentes unités au sein du bureau. Parmi les principales responsabilités de ces équipes se trouvent la surveillance et l'évaluation de l'impact des activités des partenaires d'exécution, afin de garantir que ces derniers aient mis en place des mécanismes de réclamation pour les bénéficiaires de l'assistance et qu'ils fassent participer les réfugiés aux décisions.

A Damas, l'UNHCR a engagé environ 75 femmes Bénévoles de Liaison (qui sont formées et reçoivent une petite allocation), représentant tous les segments de la population de réfugiés, et résidant dans les quartiers des villes et des banlieues où les réfugiés se sont établis.² La décision de n'engager que des femmes a été en partie motivée par des raisons culturelles, mais aussi parce que les femmes font face à moins de risques sécuritaires lorsqu'elles se déplacent et que de nombreux réfugiés vulnérables sont des femmes. Leur rôle est d'identifier les réfugiés particulièrement vulnérables, de leur rendre visite et de les orienter vers l'UNHCR si nécessaire ; d'offrir aux réfugiés des conseils, des informations et une assistance pratique ; et de mobiliser les réfugiés pour qu'ils soutiennent activement leurs compatriotes.

Certaines de ces Bénévoles ont souligné qu'il aurait été utile de mettre sur pied le programme auquel elles participent avant mi-2007, alors que le flux de réfugiés irakiens était au plus haut et que l'UNHCR enregistrait 3 000 personnes par jour. Cela pourrait être pris en compte dans la détermination des risques, l'intervention d'urgence et les procédures de programmation utilisées dans d'autres pays où de vastes populations de réfugiés sont présentes ou sont attendues.

L'UNHCR a aussi cherché à promouvoir l'établissement de centres communautaires où les Irakiens, les autres réfugiés et la population locale peuvent se rencontrer, obtenir des services, des informations et un soutien psycho-social, participer à des activités de loisir et simplement profiter de la compagnie des autres. De tels centres se sont révélés populaires, mais représentent-ils un bon investissement en termes de liaison avec la communauté, ou bien attirent-ils un nombre relativement faible de clients qui se rendent régulièrement dans ces locaux ? Et nous savons aussi, par exemple, que certains hommes irakiens interdisent à leur femme ou leurs filles de se rendre dans ces centres, tandis que de nombreux réfugiés, pour une raison ou une autre, ne sont pas suffisamment mobiles pour quitter leur logement ou leur voisinage immédiat ou n'ont pas les moyens financiers de se rendre au centre le plus proche.

Louer un local, verser les salaires d'employés à plein temps et équiper convenablement ces centres entraînent des coûts importants - des coûts qui risquent de s'avérer difficile à couvrir si le financement destiné au programme irakien décroît et que les dépenses doivent alors être recentrées sur les besoins essentiels. Ils peuvent aussi se transformer en contraintes dans d'autres contextes moins bien financés.

D'autres éléments de la stratégie de communication communautaire de l'UNHCR ont pris la forme d'un service téléphonique spécialement réservée

aux réfugiés, de formulaires de plainte à des endroits proéminents, et de très visibles campagnes anti-fraude informant les réfugiés que tous les services de l'UNHCR sont gratuits et qu'ils ne devraient pas essayer de corrompre les employés de l'organisation.

Conclusion

Il existe une réelle possibilité que les ressources de l'UNHCR diminueront dans un avenir proche. D'autres urgences captent aujourd'hui l'attention internationale et les fonds disponibles aux organisations humanitaires risquent de réduire en conséquence de la crise économique.

Une question importante est de savoir si certaines des initiatives innovantes et exemplaires découvertes au cours de cette évaluation pourraient être reproduites dans d'autres contextes urbains. Alors que l'UNHCR devrait aspirer à répliquer de telles initiatives partout ailleurs, il semble peu probable qu'il en soit capable sans d'importants investissements en personnel et en infrastructures.

Jeff Crisp (crisp@unhcr.org) est le directeur du service de développement et d'évaluation des politiques de l'UNHCR et a coécrit le rapport d'évaluation avec Jane Janz, Jose Riera et Shahira Samy. « *Surviving in the city: A review of UNHCR's operation for Iraqi refugees in urban areas of Jordan, Lebanon and Syria* » est disponible en ligne sur <http://www.unhcr.org/4a69ad639.html>

1. Voir aussi l'article de Sayre Nyce, p42.

2. Un système semblable a été introduit en Jordanie, par le biais des partenaires d'exécution de l'UNHCR.



L'UNHCR enregistre des familles irakiennes vulnérables ayant droit à leur première distribution alimentaire, à Damas.

L'assistance par le biais de cartes de retrait automatique: est-elle efficace?

Sayre Nyce

L'assistance financière directe offerte aux réfugiés de Jordanie se révèle à la fois populaire et efficace.

Plus de 40 000 réfugiés et demandeurs d'asile du Royaume hachémite de Jordanie (Jordanie) sont enregistrés auprès de l'UNHCR et vivent principalement en milieu urbain. Comme la Jordanie est dotée d'institutions nationales qui fonctionnent, l'UNHCR a concentré ses activités sur le renforcement des capacités de ces institutions (telles que les dispensaires et les écoles) pour que les Irakiens puissent en bénéficier, tout en poursuivant activement la réinstallation et - dans un nombre de cas restreint - le rapatriement librement consenti des réfugiés, et en offrant des filets de sécurité aux plus vulnérables.

Considérant le caractère urbain de l'environnement, le bureau jordanien de l'UNHCR s'est demandé si la démarche conventionnelle consistant à distribuer des rations alimentaires, des trousseaux hygiéniques et des denrées non alimentaires était effectivement le moyen le plus adapté, le plus efficace et le plus digne de répondre aux besoins essentiels des réfugiés, et a fini par décider d'introduire un système d'assistance financière directe par le biais de carte de retrait automatique. « En milieu urbain, où des denrées sont disponibles à chaque coin de rue, donner aux réfugiés les moyens d'acheter ce qui leur convient ne les rend pas seulement dix fois plus heureux mais, d'un point de vue logistique, c'est aussi bien plus efficace, » rapporte Amra Nuhbegovic, administratrice du programme jordanien de l'UNHCR.

Au cours des vingt dernières années, l'idée de fournir une assistance en espèces plutôt que l'assistance traditionnelle en nature a fait l'objet de nombreux débats. De nombreuses préoccupations ont été exprimées vis-à-vis de l'assistance en espèces, y compris que celle-ci risquait d'être utilisée pour des achats antisociaux ou qu'elle pourrait poser des problèmes de protection (insécurité, inconvénients pour les membres de familles vulnérables, etc.) ou encore encourager la corruption. Parmi les questions abordées au sein de l'UNHCR se trouvaient les suivantes :

- Quel niveau ces paiements devraient-ils atteindre, et comment devraient-ils être liés au salaire minimum (s'il y en a un) perçu par les ressortissants ?
- Quel est le moyen le plus efficace et le plus équitable de répartir l'argent entre les foyers de réfugiés ?
- Comment les dépenses en espèces peuvent-elles être contrôlées et leur impact évalué, de manière à garantir que cet argent ne soit pas dépensé d'une manière inappropriée ?
- Les paiements en espèces décourageront-ils les réfugiés de trouver un emploi ou d'autres possibilités de garantir un revenu ?
- Une fois les paiements en espèces introduits, sera-t-il possible de les suspendre sans engendrer de difficultés pour les réfugiés ni augmenter leur niveau de frustration, ce qui pourrait entraîner de plus grands risques pour la sécurité des employés de l'UNHCR ?

Près de 5 000 familles vulnérables irakiennes établies en Jordanie reçoivent aujourd'hui une assistance en espèces. Le montant qu'elles perçoivent est étalonné sur le montant des allocations que reçoivent les Jordaniens vulnérables par le biais du système d'assurance sociale national : l'équivalent de 106 dollars EU pour une personne, augmentant en fonction de la taille de la famille jusqu'à un maximum de 410 dollars EU par famille de 10 personnes ou plus. Les réfugiés sont éligibles s'ils sont enregistrés auprès de l'UNHCR et vivent avec des revenus inférieurs au seuil de pauvreté¹, tout comme toutes les familles avec des enfants scolarisés lorsque les conditions requises pour assurer leur éducation ne sont pas satisfaites. Le partenaire d'exécution de l'UNHCR, International & Relief Development², effectue des visites à domicile pour évaluer si les bénéficiaires satisfont bien les critères. Les cartes de retrait automatique sont distribuées par la banque et doivent être

remplacées annuellement. La carte est généralement remise à l'homme en sa qualité de principal demandeur du statut de réfugié, et parce que cela est adapté aux pratiques culturelles. La liste des bénéficiaires d'une carte de retrait est sans cesse réévaluée, et les personnes en sont rayées pour des raisons telles que la réinstallation, l'expiration de leur certificat de demande d'asile ou un changement de leurs conditions qui entraîne un résultat d'évaluation différent.

Après la première année de mise en œuvre, l'UNHCR a évalué l'impact et analysé la rentabilité du programme, interrogeant plus de 1 000 bénéficiaires d'assistance en espèces par le biais de visite à domicile, d'entretiens téléphoniques, de groupes de consultation et d'entretiens avec les partenaires d'exécution. Les résultats de cette évaluation indiquent que l'assistance en espèces est adaptée, efficace et digne et que les craintes relatives à sa mauvaise utilisation ou aux problèmes de protection ne se sont pas matérialisées. Qui plus est, les réfugiés eux-mêmes préfèrent majoritairement la distribution d'une assistance en espèces au moyen de cartes de retrait plutôt que toute autre méthode d'assistance.

Efficace

Les Irakiens ne sont pas autorisés à travailler en Jordanie sans permis de travail officiel (que relativement peu d'entre eux obtiennent) et, avec l'inflation des prix et la diminution des possibilités d'emploi pour les ressortissants jordaniens, l'assistance envers la dépendance persiste fortement. L'assistance en espèce a permis aux populations sous la responsabilité de l'UNHCR de bénéficier de conditions de vie minimum acceptables dans leur pays d'asile. « L'assistance en espèce m'a apporté de nombreux avantages, » nous a confié un homme iraquien établi à Amman. « Elle a permis de couvrir la plupart de mes dépenses, comme le loyer, les médicaments, la nourriture. Sans elle, je devrais recommencer à vendre des fonds de poubelles dans la rue. »

L'évaluation a révélé que l'assistance en espèces semble être un moyen approprié



Réfugié irakien utilisant un distributeur automatique à Amman, en Jordanie.

espèces distribuée par les ONG. Ses coûts indirects (frais bancaires et de carte) ne sont que de 2,26 % alors que les coûts indirects de l'assistance distribuée par le biais de partenaires (transport, stockage, distribution, etc..) peuvent atteindre 23 %.

Digne

« Auparavant, c'était bien plus difficile de devoir faire la queue pendant des heures aux centres de distribution surpeuplés, » nous a confié une femme irakienne, mère de trois enfants. « Les passants nous fixaient du regard, ce qui était embarrassant, alors que maintenant, Dieu merci, je peux me rendre à la banque avec ma carte quand je le souhaite. En dix minutes, je suis de retour à la maison. » Les bénéficiaires capables de choisir eux-mêmes comment satisfaire leurs besoins essentiels ressentent un profond sentiment d'autonomie et la liberté d'établir leurs priorités.

L'évaluation de l'impact du système des cartes de retrait a révélé que 98 % des personnes interrogées préfèrent recevoir une assistance financière par ce système plutôt que tout autre système, par exemple recevoir des espèces dans le bureau d'une ONG où les bénéficiaires doivent parfois faire la queue longtemps pour recevoir une assistance. Au final, offrir aux réfugiés un moyen de se fondre avec la population locale - se rendre au marché du quartier, choisir quelles denrées acheter, utiliser des espèces pour payer - encourage la tolérance, l'égalité et la dignité.

Sûre

Dans le contexte jordanien, rien n'indique vraiment que le système de carte de retrait engendre d'importants problèmes de protection. Seules 1,3 % des personnes interrogées au cours de l'évaluation pensaient que l'argent perçu était utilisé incorrectement dans leur famille. A part quelques rares exceptions, les personnes âgées et les personnes handicapées ont pu compter sur le soutien de leur communauté (ainsi que sur le personnel des ONG et des banques) pour accéder aux distributeurs.

De plus, l'assistance en espèces par distributeurs représente un moins grand risque sécuritaire pour les bénéficiaires comme pour les ONG. En effet, c'est une manière moins visible de recevoir une assistance puisque les réfugiés ne transportent pas de grands articles non alimentaires ou de larges paquets de

nourriture en public. Les femmes en particulier ont signalé se sentir plus en sécurité en allant chercher leur assistance anonymement au distributeur plutôt qu'au bureau d'une ONG. Les partenaires d'exécution pensaient eux aussi que ce système a réduit leur exposition aux fraudes, aux incidents de sécurité, aux erreurs humaines et aux vols.

Enfin, les partenaires d'exécution ont entendu parler de relativement peu de fraudes. Le vol de cartes ou de code PIN paraît peu répandu. Bien que certains réfugiés aient parlé d'autres personnes qui avaient revendu leur carte après avoir été réinstallées, l'UNHCR atténue ce problème en suspendant automatiquement toute assistance au moment du départ.

Conclusion

En septembre 2009, l'UNHCR a officiellement introduit une nouvelle politique sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain qui stipule que « dans les situations où c'est possible, le HCR établira des systèmes de guichets automatiques bancaires tant en raison de leur efficacité que parce qu'ils permettent aux réfugiés de conserver leur dignité. »⁴ Alors que des questions se posent toujours concernant les avantages et les obstacles de l'assistance en espèces (et de son applicabilité dans d'autres contextes), le succès jordanien est sans appel : remettre la décision sur la manière dont les réfugiés satisfont leurs besoins les plus urgents entre les mains des réfugiés eux-mêmes est un système qui a fonctionné.

Sayre Nyce (nyce@unhcr.org) est responsable des opérations pour le bureau de l'UNHCR en Jordanie (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e486566>) L'auteur tient à faire part de sa gratitude pour le travail des Unités de service de terrain et communautaire de l'UNHCR en Jordanie, en particulier de Gamal Yacout, officier local adjoint, pour son aide dans la rédaction de cet article.

1. Le seuil de pauvreté jordanien a été défini en 2006 comme se situant à 46 dollars EU par personne et par mois, un chiffre proche des 50 dollars EU par personne et par mois couramment utilisé comme seuil de pauvreté dans l'ensemble de la région.

2. <http://www.ird-dc.org/what/countries/jordan.html>

3. J Crisp, J Janz, J Riera, S Samy « Surviving in the city: a review of UNHCR's recent experience in relation to Iraqi refugees in urban areas of Jordan, Lebanon and Syria », Service de développement et d'évaluation politique, UNHCR, juillet 2009: 37. <http://www.unhcr.org/4a69ad639.html>

4. UNHCR. « Politique du HCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain », septembre 2009. <http://tinyurl.com/HCRPolitique-urbain>

de promouvoir la protection des droits des réfugiés à un logement, à la nourriture et aux médicaments, et qu'elle est rarement utilisée pour des articles non appropriés tels que l'alcool ou les cigarettes.

« Ils se nourrissent mieux ; ils emménagent dans de meilleurs logements, » affirme l'un de nos partenaires d'exécution. « De plus, les personnes sont moins stressées lorsqu'elles reçoivent une assistance financière. » Après avoir reçu une assistance en espèces, les 1 069 bénéficiaires actuels qui ont été interrogés ont rapporté avoir accès à un meilleur logement (49 %) et une meilleure alimentation (50 %), tandis que 7 % indiquent que cette assistance financière les a aidé à envoyer leurs enfants à l'école pour la première fois.

Pratique

Le système de carte de retrait rend l'assistance plus accessible, ce qui permet de surmonter l'obstacle majeur de la distribution de l'aide aux réfugiés dans un contexte urbain. Pour les réfugiés, il est pratique de retirer de l'argent près de chez eux lorsqu'ils le désirent : 40 % des bénéficiaires vont à pied jusqu'au distributeur le plus proche et 54 % ne paient que 1 ou 2 dollars jordaniens (entre 1,40 et 2,80 dollars EU) pour se rendre au distributeur.

De plus, la distribution d'espèces par le biais de distributeurs n'entraîne aucune perte de valeur. Alors que l'assistance en nature est souvent vendue aux marchés locaux à prix réduit, l'assistance en espèces peut être entièrement utilisée par ses bénéficiaires.³

Le système de carte de retrait se montre aussi plus efficace financièrement que l'assistance en nature ou l'assistance en

Villes solidaires : intégration locale en Amérique latine

Fabio Varoli

Depuis longtemps, l'Amérique latine a la réputation d'offrir l'asile aux personnes fuyant les persécutions. Le programme « Villes Solidaires » établit un mécanisme concret permettant non seulement d'offrir l'asile mais aussi de faciliter une pleine intégration locale.

L'arrivée du premier groupe de réfugiés palestiniens en avril 2008 à La Calera, une ville chilienne de 60 000 habitants, a été célébrée comme un grand événement. La place centrale a été envahie de monde alors que les habitants de La Calera accueillaient leurs nouveaux voisins avec chaleur et émotion. Cette expérience s'est avérée particulièrement émouvante pour les réfugiés qui, seulement trois jours auparavant, vivaient dans des conditions extrêmes à Al Tanf, un camp situé à la frontière entre la Syrie et l'Irak.

La Calera est l'une des nombreuses villes du « cône méridional » de l'Amérique du Sud à avoir rejoint le programme d'autosuffisance et d'intégration nommé « Ciudades Solidarias » (Villes Solidaires), dans le cadre du Plan d'action de Mexico.¹ Les autorités municipales, telles que La Calera, et l'UNHCR s'engagent envers un cadre de coopération qui garantit aux demandeurs d'asile protection internationale, intégration locale et assistance.

La municipalité endosse la responsabilité d'identifier les besoins des réfugiés et demandeurs d'asile, d'évaluer les conditions dans lesquelles ils se trouvent sur leur territoire et d'établir des plans d'action pour répondre à leurs besoins. Les autorités municipales engagent des employés dont le rôle spécifique est de faciliter leur intégration locale au moyen de programmes sociaux tels que des subventions sociales pour les familles, des plans de logement d'urgence, des plans de politique alimentaire, un soutien aux petites entreprises et l'intégration au système scolaire.

« La collaboration entre la municipalité de Santiago et le Vicaría de Pastoral Social [l'organisme de sécurité sociale de l'archidiocèse de Santiago], » explique Veronica Vargas, coordinatrice du Vicaría, « a permis de mettre en place un programme d'action communautaire dans le district du Yungay qui a un

impact social significatif pour les réfugiés vivant dans ce quartier populaire de la capitale chilienne. Non seulement les programmes d'actions répondent-ils avec succès aux besoins particuliers des réfugiés mais nous voyons aussi apparaître une variété de projets culturels ou éducationnels, ce qui encourage des réunions spontanées entre la population de réfugiés et les résidents locaux. Ceci est très important si l'on veut que les réfugiés franchissent les premières étapes de leur intégration dans notre pays. »

Une attention particulière est accordée à l'inclusion d'enfants et d'adolescents demandeurs d'asile et réfugiés dans les programmes scolaires municipaux (surtout lorsque les enfants ne sont pas accompagnés ou sont séparés de leur famille). Dans le même esprit, une assistance immédiate est donnée aux femmes considérées comme dans une situation à risque. La continuité, le suivi et la nature intégrée des interventions sont promues par un comité composé de divers départements de l'administration municipale, de l'UNHCR et de ses partenaires d'exécution, et d'autres institutions participant à la recherche de solutions durables pour les réfugiés.

En général, dans le cadre du programme Villes Solidaires, les accords entre l'UNHCR et les autorités municipales sont ratifiés par le conseil municipal puis deviennent des politiques publiques qui restent en vigueur même si des changements surviennent dans l'administration publique.

L'importance de ces accords ne se limite pas à l'accès des réfugiés aux programmes sociaux de l'État sur un pied d'égalité avec les citoyens. La signature de ces accords a lieu au cours d'événements publics bénéficiant d'une couverture médiatique. Cela leur donne de la visibilité et aide à inciter une attitude plus positive vis-à-vis des réfugiés. Cela permet également aux réfugiés d'établir des réseaux au

sein de la communauté et des relations directes avec les fonctionnaires des divers services publics. Cela permet à son tour aux réfugiés de suivre les procédures administratives nécessaires pour obtenir des papiers, faire une demande d'allocations et chercher activement du travail ou un logement.

Un cadre de solidarité innovant

Les accords passés avec les municipalités font explicitement référence au Plan d'action de Mexico et au programme Villes Solidaires. Le Plan d'action de Mexico, signé en 2004 par 20 pays d'Amérique latine, offrait aux gouvernements et aux organisations de la société civile du sous-continent un cadre stratégique et opérationnel renouvelé qui définissait « les principaux obstacles à la protection des réfugiés et des autres personnes ayant besoin de protection internationale aujourd'hui en Amérique latine » et identifiait « des lignes d'action pour aider les pays d'asile dans leur recherche de solutions appropriées, dans l'esprit simple et pragmatique de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés. »

Le programme Villes Solidaires est certainement l'un des éléments les plus novateurs du Plan d'action de Mexico. Il est né du constat que les réfugiés et les demandeurs d'asile ont tendance à s'installer dans les villes - de petite ou grande taille - d'Amérique latine, en particulier dans le cône méridional. « L'Amérique latine peut participer à la promotion et la réalisation du concept de protection des personnes relevant de la compétence de l'UNHCR en milieu urbain, » affirme Marta Juárez, directrice du Bureau de l'UNHCR pour les Amériques. « Il existe de nombreux exemples de réfugiés qui se sont très bien intégrés dans plusieurs villes d'Amérique latine, où les communautés se sont montrées accueillantes et où les autorités locales travaillent de manière effective pour leur venir en aide. »

Parvenir à l'autosuffisance et à l'intégration locale des réfugiés continue d'être l'un des défis majeurs des programmes portant assistance aux réfugiés en Amérique latine. Les réfugiés traversent des situations



Accueil de réfugiés palestiniens à La Calera, au Chili.

Vicaría de Pastoral Social y de los Trabajadores

socio-économiques complexes, dans lesquelles ils se trouvent en concurrence avec d'autres segments désavantagés de la communauté qui les accueillent. En outre, les programmes en faveur des réfugiés mis en œuvre traditionnellement par l'UNHCR et ses partenaires d'exécution sont réalisés selon une perspective principalement « assistancielle » et patriarcale, loin des réalités locales et des réseaux sociaux.

Les programmes Villes Solidaires, au contraire, promeuvent une attitude différente par rapport au contexte urbain : la ville est présentée comme un espace ouvert et le théâtre de possibilités à explorer et exploiter. En plus de fournir un soutien à court terme pour les réfugiés et demandeurs d'asile, l'UNHCR et ses partenaires recherchent des interactions avec les réseaux communautaires et les programmes publics sociaux, reconnaissant ainsi le rôle fondamental des administrations publiques locales, municipales ou régionales pour le bien-

droits fondamentaux, c'est pourquoi il est de plus en plus important que l'UNHCR et ses partenaires s'allient à ces administrations locales. Pour les bureaux de l'UNHCR de chaque pays, la mise en place d'accord Villes Solidaires signifie l'extension du renforcement des capacités institutionnelles pour y inclure les entités régionales et municipales, de même que les niveaux ministériels et nationaux. Les activités menées jusqu'à ce jour avec ces villes indiquent qu'il ne suffit pas d'établir un cadre réglementaire et juridique pour protéger les droits des réfugiés : il est au contraire d'une importance fondamentale de garantir les conditions et les mécanismes permettant de définir et de mettre en œuvre les politiques publiques le plus efficacement possible, et toujours au niveau local.

Volonté politique et personnelle de protéger

Toutefois, la question de la « solidarité » a aussi joué un rôle central dans les engagements des administrations

être des réfugiés. Il est donc essentiel, en premier lieu, d'encourager les représentants des services publics à reconnaître la situation particulière des réfugiés et les différences qui les distinguent d'autres groupes migratoires afin qu'ils incorporent, à long terme, ces particularités aux programmes publics locaux. Une intégration locale efficace a lieu par la mise en œuvre de politiques publiques qui prennent en compte les droits sociaux, économiques et culturels des réfugiés, de même que leurs devoirs.

Les autorités municipales et régionales se sont transformées en acteurs clés pour permettre aux réfugiés d'atteindre un niveau de vie décent et d'exercer leurs

publiques locales, tant au niveau personnel qu'institutionnel. Depuis que l'Amérique latine est une communauté de pays indépendants, ses peuples ont ouvert leurs portes maintes et maintes fois à des voisins persécutés fuyant leur patrie. Comme le souligne l'introduction du Plan d'action de Mexico, l'Amérique latine est internationalement reconnue pour sa tradition généreuse d'asile. Elle s'est montrée capable de gérer sa propre population de réfugiés de manière créative et pragmatique, montrant par la même occasion comment la volonté politique, la solidarité régionale et le partage des responsabilités sont des principes essentiels à la garantie de la protection et à la poursuite de solutions durables.²

Les souvenirs des violations massives perpétrées par les dictatures militaires brutales des années 1970 et 1980 hantent toujours la conscience collective des Latino-américains. Des dizaines de milliers de personnes avaient été forcées de fuir leur pays pour sauver leur vie et la communauté internationale leur avait ouvert les bras et fait tout son possible pour les aider à s'intégrer et guérir leurs blessures. Un grand nombre de ceux qui avaient alors bénéficié de la protection internationale sont retournés dans leur pays pour y reconstruire la démocratie et y sont aujourd'hui des acteurs importants de la vie politique et sociale. De nombreux dirigeants de pays tels que le Chili, l'Argentine et l'Uruguay ont personnellement vécu l'asile et tiré avantage de la solidarité internationale. Il est donc facile de comprendre pourquoi, aujourd'hui, il existe une disposition particulièrement favorable à résoudre les problèmes des réfugiés.

Le maire de Montevideo, Ricardo Ehrlich, lors de la signature pour faire de Montevideo une Ville Solidaire, a affirmé que, ayant été lui-même un réfugié, il avait des raisons personnelles de promouvoir cet accord avec l'UNHCR, ajoutant qu'il souhaitait rendre à la communauté internationale autant que ce qu'avaient reçu les Uruguayens forcés de fuir à la recherche de protection au temps de la dictature.

Pendant ce temps-là, à La Calera, les élus locaux ont obtenu le soutien immédiat de nombreux secteurs de la communauté locale tels que les clubs arabes, les associations de femmes palestiniennes et un réseau de bénévoles établi spontanément pour accueillir et accompagner les réfugiés qui doivent

venir du désert syriano-irakien. L'étendue de la mobilisation a dépassé toutes les attentes de l'UNHCR. Selon Roberto Chahuan, maire de La Calera, la réception organisée pour les réfugiés palestiniens était une formidable manifestation de solidarité, à laquelle ont participé non seulement les Chiliens d'origine arabe mais aussi l'ensemble de la communauté. De nombreuses offres d'assistance ont été émises. Chaque enfant réfugié était parrainé par une famille chilienne, tandis que les entreprises privées venaient proposer des emplois. « Nous sommes extrêmement fiers d'être une Ville Solidaire parce que les Chiliens, et en particulier les Chiliens d'origine palestinienne, ont une dette de reconnaissance envers la communauté internationale. C'est pourquoi nous n'avons pas hésité une seule seconde à ouvrir les portes de notre ville aux réfugiés, lorsque l'UNHCR nous l'a demandé. »

Alors que le programme Villes Solidaires constitue une stratégie nouvelle pour offrir aux réfugiés de meilleures options et possibilités d'intégration locale, les villes qui y participent doivent aller au-delà des déclarations de principe comprises dans les accords. Des Plans d'action, élaborés par les municipalités, sont le point de départ d'un processus complexe, dont l'exécution est un défi de longue haleine qui doit être adéquatement accompagné, suivi et évalué au fur et à mesure de son déroulement.

Fabio Varoli (varoli@unhcr.org) est attaché de liaison principal pour l'UNHCR au Chili.

1. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3453.pdf>
2. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3868.pdf>



Michelle Bachelet, présidente sortante du Chili, accueille un jeune représentant de la communauté palestinienne à son arrivée au Chili, au cours d'une cérémonie à la résidence présidentielle de la Moneda.

Ville sanctuaire - une initiative accueillante au Royaume-Uni

Jonathan Darling, Craig Barnett et Sarah Eldridge

On entend souvent dire que la dispersion des demandeurs d'asile au Royaume-Uni a entraîné l'augmentation des tensions sociales et des menaces à la « cohésion communautaire ». Cet article remet ce point de vue en question en démontrant comment des mouvements sociaux locaux encouragent les villes à être fières de leur statut de sanctuaire potentiel.

Depuis la décision, en 1999, de disperser les demandeurs d'asile dans plusieurs villes à travers le Royaume-Uni, on entend dire que les villes britanniques offrent une réponse indifférente et souvent hostile aux personnes cherchant refuge. Toutefois, ce point de vue oublie l'accueil chaleureux réservé quotidiennement à ces personnes dans les divers sites de dispersion. Le mouvement City of Sanctuary (Ville sanctuaire) a pour objectif de mettre en lumière et célébrer de tels exemples d'accueil chaleureux. Ce mouvement n'offre pas seulement un moyen pour les individus et les groupes de questionner l'orientation du débat sur l'asile mais il cherche aussi à créer une culture qui met en valeur l'accueil et l'hospitalité, par laquelle les demandeurs d'asile et les réfugiés sont libres de contribuer pleinement à leur ville et à s'engager auprès des communautés locales.

Le mouvement City of Sanctuary est né en 2005 à Sheffield, dans le nord de l'Angleterre, et a commencé avec un groupe de personnes organisant une série de réunions avec la communauté locale pour solliciter son appui, demandant aux entreprises, organisations et associations locales de soutenir une résolution affirmant que « les demandeurs d'asile et les réfugiés sont les bienvenus ».

En 2007, Sheffield est devenue officiellement la première ville City of Sanctuary du Royaume-Uni lorsque son conseil municipal a accepté d'apporter son soutien au mouvement. Un manifeste a ensuite été rédigé, soulignant les principales préoccupations pour les demandeurs d'asile et les réfugiés de la ville. Il a été adopté par le Conseil en février 2009. En novembre de cette même année, Sheffield a célébré la signature de sa 100^{ème} organisation sympathisante.

Depuis 2007, le mouvement s'est développé en un réseau de quinze villes travaillant toutes pour obtenir le statut de City of Sanctuary.¹ Les dynamiques particulières de l'initiative et les activités entreprises sont différentes dans chaque localité étant donnée la nature locale de ce mouvement, mais il existe un certain nombre de caractéristiques clés qui le distinguent.

Caractéristiques

En premier lieu, le mouvement met en avant les contributions que les réfugiés et demandeurs d'asile apportent aux villes britanniques, de même que le rôle que peuvent jouer les citoyens britanniques en accueillant les nouveaux arrivants. A titre d'exemple, le groupe de Sheffield a invité les gens à suggérer des moyens pratiques d'accueillir les réfugiés,² tandis que l'exposition Building a Sanctuary in Swansea (« Construire un sanctuaire à Swansea ») se composait d'écrits et d'images pour mettre en lumière les contributions que les réfugiés et les demandeurs d'asile avaient apportées à la ville.

En second lieu, le mouvement offre aux communautés locales l'occasion de se rencontrer et d'établir des relations avec les personnes à la recherche d'un sanctuaire, grâce à une variété d'événements permettant aux réfugiés et demandeurs d'asile de faire part de leurs expériences à divers publics. Parmi ces événements, on peut citer Stories of Sanctuary (« Histoires de sanctuaire ») à Bedford, ou encore un atelier d'écriture de blog et une formation dans les studios de stations de radio locales à Sheffield. En plus de ces événements, le mouvement en organise d'autres qui favorisent une interaction informelle entre les communautés locales et les demandeurs d'asile et réfugiés, tels que des activités



Lancement au Conseil municipal de Sheffield, septembre 2007.

de danse britannique traditionnelle et un concert de musique à Sheffield.

En troisième lieu, le mouvement vise à donner une vision positive de l'hospitalité au sein des communautés, et de cette manière espère rendre les villes fières de leur accueil.³

Le mouvement a rédigé un manuel offrant des conseils pour établir un groupe City of Sanctuary et expliquant pourquoi, maintenant plus que jamais, il est temps de remettre en question le dénigrement populaire du concept de sanctuaire.⁴

Difficultés

Établir une ville City of Sanctuary peut présenter un certain nombre de difficultés. Premièrement, il est important de noter qu'un tel modèle ne fonctionnera pas dans toutes les villes. Une telle initiative doit être inscrite dans la communauté locale, enracinée dans les préoccupations locales et les engagements locaux. A Bolton et Leeds, deux villes de dispersion importantes, les citoyens ont décidé que ce n'était pas le chemin qu'ils souhaitaient prendre, pour des raisons politiques et culturelles propres à chaque ville.

Deuxièmement, les demandes du mouvement ont un caractère intangible qu'il est parfois difficile de communiquer et de traduire par des actions pratiques. Être pour une culture de l'hospitalité demande de bien penser à la manière dont une telle culture peut être promue, développée et soutenue. A Sheffield, ce

processus a été développé en partie grâce au manifeste soumis au conseil après consultations avec une variété de groupes de réfugiés et d'associations caritatives. Mais il a aussi été développé en trouvant des moyens créatifs de demander aux citoyens de Sheffield de remettre en question leur opinion de l'asile - au moyen de sous-verre imprimés dans les cafés et les pubs qui exposaient certains mythes sur les réfugiés, et au moyen de posters que les entreprises pouvaient afficher pour montrer leur soutien.

Une autre difficulté de ce mouvement va de pair avec cette préoccupation : sa nature idéaliste, due à sa vision d'un avenir meilleur pour les villes de dispersion. Une ville City of Sanctuary est non seulement une ville qui est plus accueillante pour les nouveaux arrivants mais aussi qui tire avantage de leurs contributions pour créer une ville dynamique et plus inclusive pour tous ses résidents. De nombreuses critiques ont été exprimées, affirmant que le mouvement City of Sanctuary s'appuie sur une vision peu réaliste. Pour notre défense, nous pouvons rétorquer qu'une ville City of Sanctuary n'est pas un objectif à atteindre - ce qui est important, c'est le processus visant à promouvoir l'hospitalité. C'est ce processus qui permet aux communautés de mener des petites actions d'accueil et qui peut entraîner un changement d'orientation des débats sur l'asile au niveau national. Par exemple, le Comité pour des communautés durables du Conseil municipal de Sheffield a publiquement recommandé un

changement de la politique du gouvernement central relative au droit au travail des demandeurs d'asile au Royaume-Uni.

Reconquérir l'hospitalité

Les villes ne pourront jamais offrir un sanctuaire au sens complet du terme tant que les politiques gouvernementales ne cesseront de placer de nombreux individus, y compris des enfants, en détention, de les déporter vers des régimes oppressifs ou de les vouer à la pauvreté dans les rues de Grande-Bretagne. Le mouvement City of Sanctuary offre l'occasion de changer les attitudes qui engendrent de telles politiques nationales, en encourageant les villes à défendre les droits des demandeurs d'asile dans leurs propres politiques et en permettant qu'une autre vision de l'asile émerge grâce à des actions d'accueil au niveau

local. Cette vision accorde une grande valeur à la tradition de l'hospitalité, non pas en tant que marchandise qui peut être échangée par les gouvernements mais en tant que vertu à célébrer.

« C'est un travail extraordinaire. Il permet de rapprocher les gens du coin et les étrangers et de dire, regardez, nous sommes des êtres humains et nous pouvons vivre ensemble, nous avons beaucoup à partager et nous pouvons travailler ensemble pour faire de notre ville un lieu de vie meilleur pour nous tous » (un réfugié géorgien de Sheffield)

Jonathan Darling (jonathan.darling@manchester.ac.uk) est maître de conférences en géographie à l'Université de Manchester, Craig Barnett (craig@cityofsanctuary.org) est le coordinateur national du mouvement City of Sanctuary et Sarah Eldridge (sarah@cityofsanctuary.org) est chargée du développement du mouvement City of Sanctuary de Sheffield.

1. En novembre 2009, des groupes City of Sanctuary avaient été établis à Bradford, Bristol, Chester, Coventry, Derby, Huddersfield, Hull, Ipswich, Leicester, Londres, Nottingham, Oxford, Sheffield, Swansea et Wakefield.

2. La page des « inspirations » de City of Sanctuary met en lumière ces propositions. Veuillez consulter <http://www.cityofsanctuary.com/inspiration>.

3. Regardez le film City of Sanctuary, sur <http://www.cityofsanctuary.org/film>.

4. Barnett, C and Bhogal, I (2009) *Becoming a City of Sanctuary: a practical handbook with inspiring examples*, Ripon, Plug et Tap. <http://www.cityofsanctuary.org/book>

Héberger « l'ennemi »

Harry Jeene et Angela Rouse

En 2009, à Goma, en République démocratique du Congo (RDC), CARE International a porté assistance aux familles déplacées par les conflits qui étaient hébergées par des familles de résidents. Cette assistance était destinée tout autant aux familles d'accueil qu'aux familles déplacées.

Nous avons remarqué que, comme dans les expériences passées, la plupart des familles étaient hébergées par des amis ou de la famille, parfois éloignée. C'est donc une relation préexistante qui formait la base de la relation d'accueil. Toutefois, nous avons aussi remarqué un certain nombre de cas où des familles accueillaient des personnes qu'elles ne connaissaient pas. La plupart étaient du même groupe ethnique mais nous avons aussi identifié cinq cas d'accueil qui dépassaient les barrières ethniques et linguistiques. L'histoire ci-dessous en est un exemple :

« J'étais allé au kiosque juste avant la nuit pour acheter de l'huile de palme et de la farine. J'ai rencontré des gens qui m'ont demandé le chemin vers un camp de réfugiés. Ils avaient l'air très fatigué et effrayé. Je leur ai dit que c'était encore loin et qu'ils devaient faire attention aux combats armés qui avaient lieu.

Puis je leur ai tout simplement dit : « Venez avec moi. Vous pouvez dormir chez moi, et vous rendre au camp demain. » J'étais arrivé à Goma pendant la guerre de 1996, et j'avais de nouveau été déplacé en 2002 par l'éruption volcanique, donc je pense que c'est pour cela que j'ai réagi de cette manière.

Lorsque nous sommes arrivés chez moi, je me suis rendu compte qu'ils étaient 18 en tout. L'un de mes fils s'est plaint de devoir partager le peu de nourriture que nous avions avec autant de personnes mais je lui ai dit de se taire. Le lendemain, nos voisins nous ont apporté de l'eau et de la nourriture, et même quelques habits, et donc nos invités sont restés quelques jours de plus.

Enfin, c'était il y a neuf mois, et ils sont toujours là. Ce n'est pas facile : la maison est surpeuplée, ils parlent une autre langue et font les choses différemment, la nourriture est chère et le travail est difficile à trouver, mais que peut-on y faire ? »

Nous avons trouvé cela plutôt remarquable, surtout parce le conflit qui sévit depuis longtemps dans cette région est principalement motivé par des facteurs ethniques et linguistiques, et s'accompagne d'atrocités commises contre les civils par toutes les parties.

Ce type de comportement positif et hors norme, qui consiste à héberger et « vivre avec l'ennemi », peut nous aider à mieux comprendre les dynamiques du déplacement urbain pendant les conflits, et pourrait aussi nous montrer un nouveau moyen de construire la paix en suivant une démarche ascendante. Si vous avez observé de semblables situations, nous vous serions grandement reconnaissants de nous en faire part.

Harry Jeene (harry@ralsa.org) est le directeur de la Fondation RALSA (<http://www.ralsa.org>) et Angela Rouse (angela.rouse@co.care.org) est directrice de programme pour CARE International en RDC (<http://www.careinternational.org>).

Claude Mumbere a fui les combats de Rutshuru en novembre 2008 et a trouvé refuge auprès d'une famille de Goma. Il effectue des travaux divers, comme la charpenterie, pour contribuer à l'entretien de sa famille et de ses hôtes. Il est devenu l'un des principaux membres du comité de représentants de la communauté qui travaille avec CARE pour élaborer et mettre en œuvre des programmes d'assistance pour les familles d'accueil et déplacées. Sa fille Angela est née quelques mois après le début du projet.



Angela Rouse, CARE International DRC

Espaces de protection « légitimes » : politique de l'UNHCR relative aux réfugiés en milieu urbain 2009

Alice Edwards

La politique révisée de l'UNHCR relative aux réfugiés en milieu urbain a évolué par rapport à sa version précédente, qui était dépassée. Mais sera-t-elle plus utile ?

La dernière version de la « Politique du HCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain » publiée en septembre 2009, réagit au phénomène de l'urbanisation des réfugiés, reflétant partiellement l'intensification de l'urbanisation à travers le monde mais aussi les conditions médiocres et les séjours très longs dans des camps de réfugiés où la liberté de mouvement est restreinte, l'autonomie et les possibilités d'emploi sont limitées et l'exercice complet des droits humains est loin d'être garanti. ¹

Cette nouvelle politique survient après dix ans de mécontentement exprimé par de nombreuses ONG et autres organisations au sujet de la politique

précédente, datant de 1997, et après une série de consultations sur la meilleure manière de faire évoluer ce document. Ainsi, la publication de la version de 2009, révisant la politique de 1997, doit-elle être vue sous bien des aspects comme un triomphe. Il n'est pas facile de concilier, ou du moins d'essayer de concilier, des intérêts divergents - aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UNHCR - et d'aboutir à une déclaration qui vise à faire évoluer la philosophie de travail de l'organisation, axée sur les camps, vers une philosophie qui reconnaît que la recherche de la protection en milieu urbain est « légitime ». Qu'apporte donc cette nouvelle politique, et que nous dit-elle sur les priorités de l'UNHCR et les défis qu'il devra relever ?

Droits et protection

La nouvelle politique est fondée sur le principe que les droits des réfugiés ne sont pas affectés par leur emplacement, leurs moyens d'y arriver ou leur statut (ou absence de statut) selon la législation nationale (paragraphe 14). Ces facteurs n'affectent pas non plus les responsabilités mandatées de l'UNHCR. Cette politique couvre de nombreux domaines de préoccupation de l'UNHCR : conditions de réception, enregistrement et collecte de renseignements, documentation, détermination du statut de réfugiés, activités de proximité, établissement de relations constructives avec les réfugiés urbains, sécurité, tolérance zéro face aux comportements inappropriés, stratégies d'autonomisation et d'accès à des moyens de subsistance, accès aux soins de santé, à l'éducation et à d'autres services, solutions durables et liberté de mouvement.

Ce document est guidé par un cadre général fondé sur les droits (Partie II) mais celui-ci aurait pu être plus amplement développé afin d'orienter le reste du document. Bien qu'une liste « d'indicateurs » et « d'espaces de protection » soit donnée au paragraphe 21, ceux-ci ne sont pas directement établis comme des droits, alors que cela aurait facilement pu être fait, ce qui leur aurait accordé une base juridique plus solide. Il est aussi intéressant de noter que cette politique choisit de définir et d'utiliser la terminologie non juridique « d'espace de protection » plutôt que le langage de la « protection » ou des « droits », sauf dans ses pages d'introduction. Un « espace de protection » est sensé dénoter « l'existence d'un environnement propice au respect des droits internationalement reconnus des réfugiés et à la couverture de leurs besoins ». En particulier, cette politique reste vague sur la question du droit au travail et l'orientation politique, plutôt que juridique, du document n'aide pas à clarifier ce point.

Cette politique fait référence à ces principes directeurs, comme à l'accoutumée : droits, responsabilité des États, partenariats, évaluation des besoins, âge, intégration des questions relatives aux femmes et à la diversité, équité, orientation communautaire (anciennement « planification axée sur la population ») et autonomisation. Mais elle y ajoute un principe nouveau, et plutôt étrange : celui de « l'interaction avec les réfugiés », qui rappelle subtilement au personnel de l'UNHCR qu'il doit établir une « interaction régulière et directe » avec les réfugiés en milieu urbain (paragraphe 46, 47, etc.).

La première des stratégies de protection porte sur les dispositifs d'accueil, et réitère ce qui devrait être une condition requise de la protection des réfugiés : « aucun réfugié ou demandeur d'asile ne se verra interdit d'accès direct aux bureaux et aux fonctionnaires du HCR » (paragraphe 47). Cependant, l'accès à l'UNHCR et à ses fonctionnaires s'avère de plus en plus difficile pour les réfugiés en milieu rural comme en milieu urbain, ce qui se reflète dans l'attitude élitiste de certains de ces fonctionnaires, l'emplacement des bureaux loin des zones où vivent les réfugiés et l'augmentation de l'externalisation de la protection des réfugiés au travers de partenaires d'exécution ou d'organisations locales. La politique relative aux réfugiés urbains fait référence à des « visites périodiques » du personnel de l'UNHCR

dans les quartiers où sont établis les réfugiés et dans les établissements que ces derniers utilisent, par exemple les écoles et les centres médicaux (paragraphe 80). Toutefois, cela a tout l'air d'un engagement minimum auprès des réfugiés, plutôt que de la construction de relations concrètes avec ces derniers.

La politique encourage aussi un service de proximité, ce qui n'est pas en soi une mauvaise chose, y compris l'engagement de volontaires formés à l'accès aux réfugiés et capables de maintenir un contact quotidien avec toutes les fractions de la communauté réfugiée. Cependant, là encore ce sont ces personnes qui devront « maintenir la liaison avec le HCR » (paragraphe 7), et non l'UNHCR qui devra être en contact direct et régulier avec les réfugiés urbains. Cette politique mentionne toutefois le besoin d'un plus grand nombre de postes au sein de l'UNHCR dans le domaine des services communautaires, en réaction au phénomène des réfugiés en milieu urbain.

Le parti-pris en faveur des camps en partie dépassé

L'orientation sur les camps, tout autant dans la politique que dans la pratique de l'UNHCR, est en partie modifiée par la nouvelle politique, bien que certaines affirmations semblent mettre en lumière un principe sous-jacent selon lequel les zones urbaines sont des espaces de protection « légitimes ». La politique affirme qu'il est légitime que les réfugiés vivent et exercent leurs droits en milieu urbain. Dans cette optique, l'UNHCR prévoit que son rôle dans cet espace comprendra la défense des droits, la surveillance et le renforcement des capacités des services locaux pour satisfaire les besoins particuliers des réfugiés (paragraphe 110-112). Malgré ces affirmations louables, l'on peut toutefois toujours déceler un certain parti-pris en faveur des camps dans les pages suivantes du document, dans lesquelles les responsabilités de l'UNHCR envers les camps de réfugiés sont réaffirmées, juxtaposées à une énumération des raisons pour lesquelles les réfugiés quittent les camps. Cela semble indiquer que l'un des objectifs du document est de reconnaître que si l'environnement des camps s'améliore, les motivations pour en partir seront moindres et il y aura moins de réfugiés à la recherche d'une protection en milieu urbain.

Ce n'est peut-être pas du tout l'intention des rédacteurs du document, mais

malheureusement ses dernières pages risquent de faire le jeu des gouvernements qui pratiquent des politiques de confinement dans les camps et qui proclament que l'UNHCR devrait utiliser son temps à améliorer les conditions dans les camps plutôt que de s'engager auprès des réfugiés en milieu urbain. De plus, ce document parle peu des contributions positives que les réfugiés apportent à l'économie et aux communautés urbaines.

Présager les obstacles plus généraux à la protection

En général, cette nouvelle politique fait preuve d'une orientation ambitieuse, elle est axée sur la protection et couvre de nombreuses questions ; pourtant ses détails demeurent imprécis. Elle commence avec un ensemble réaliste de mises en garde quant à la portée du document, associées à des déclarations honnêtes sur les contraintes inévitables qui pèsent sur la capacité de l'UNHCR à remplir son mandat de protection en milieu urbain. En effet, les défis décrits dans le document en relation aux réfugiés urbains donnent un aperçu des défis auxquels l'organisation fait face de manière plus générale au XXI^e siècle. En même temps que l'UNHCR s'engage dans des opérations en faveur des droits des réfugiés, il joue aussi le rôle de « gardien » ou, selon ses propres mots, il « police » la population de réfugiés, ce qui a des répercussions négatives sur ses relations avec ces derniers (paragraphe 126). Dans bien des situations, l'organisation accorde ou refuse le statut de réfugié, et distribue l'assistance humanitaire tout en défendant les droits des personnes et en surveillant la réalisation de ces droits. En reconnaissant qu'elle travaille souvent dans un environnement dénuée de toute protection de la part de l'État, il est temps que cette organisation cherche à résoudre certains de ses « conflits d'intérêts » de manière plus large. Néanmoins, la politique relative aux réfugiés en milieu urbain mérite d'être louée pour la sincérité avec laquelle elle identifie ces conflits, de même que les autres obstacles plus généraux à la protection.

Alice Edwards (alice.edwards@qeh.ox.ac.uk) est maître de conférences en Droit international des réfugiés et des droits de l'homme au Centre d'études pour les réfugiés (<http://www.rsc.ox.ac.uk>) de l'Université d'Oxford.

1. Dialogue du Haut Commissaire sur les situations de réfugiés prolongées, 1er déc. 2008: <http://www.unhcr.org/4937de6f2.html>

Ressources sur le déplacement urbain

Synthèse de ressources préparée par le projet Forced Migration Online du CER <http://www.forcedmigration.org/browse/thematic/urban-displacement/>

« Selected bibliography: déplacement to urban areas », une bibliographie sur le déplacement en milieu urbain préparée pour l'UNHCR par Tim Morris: <http://www.unhcr.org/4b0ba1209.html>

Utiliser les normes pour modeler l'intervention et le relèvement en Haïti

Maurice Herson

Les décisions prises dès le début de l'intervention et jusqu'à la reconstruction et la réhabilitation post-catastrophe doivent se conformer aux normes et aux principes internationaux.

on entend déjà parler, et à juste titre, de ce qui se passera par la suite, mettant l'accent sur le relèvement à long terme tout autant que sur le secours d'urgence. Contrairement à ce qui se serait peut-être passé il y a dix ou quinze ans, il semble que nous ayons appris que les étapes ou phases de l'intervention ne sont pas séparées, mais qu'elles se chevauchent et que chacune affecte les autres.

De nos jours, on constate une meilleure connaissance et une plus grande acceptation des normes, principes et

directives qui ont été mis au point minutieusement et avec assiduité, puis négociés et approuvés afin d'améliorer la qualité et la redevabilité. Il y aura toujours ceux qui n'arrivent pas - par ignorance ou intentionnellement - à agir dans le respect de ces normes, et il en incombe aux personnes responsables de la coordination et de l'élaboration générale d'une intervention de garantir que ces normes soient respectées et utilisées pour guider les activités lors de l'intervention et du relèvement.

Déplacés en Haïti

Le déplacement est l'un des problèmes principaux causés par le séisme. Les estimations du nombre de déplacés vont de 467 000 selon le gouvernement à 1,2 millions selon le BCAH. Les cartes des seuls établissements spontanés de Port-au-Prince et de ses environs mettent en évidence des centaines d'emplacements où les individus se sont installés.

Haïti est fortement urbanisé, les pressions subies par son économie agraire ayant forcé des dizaines de milliers de petits exploitants à venir s'installer dans des taudis surpeuplés. Bien qu'il n'existe aucune statistique fiable, on estime que des centaines de milliers de résidents de Port-au-Prince vivent dans des logements informels, dans les conditions les plus terribles, souvent perchés de manière précaire sur le flanc de ravins déboisés. Ils sont non seulement

devenus les victimes de cette catastrophe « naturelle » mais ils n'avaient à la base que peu de droits et d'infrastructure sur lesquels s'appuyer pour élaborer une réponse.

Il existe des principes reconnus qui s'appliquent spécifiquement aux situations de déplacement, et ceux-ci devraient être respectés. Il existe également beaucoup d'autres normes qui peuvent être utilisées pour répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées. Par exemple, les Directives opérationnelles et le manuel de terrain relatifs à la protection des droits humains dans les situations de catastrophe naturelle (Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster) constituent un outil adapté aux personnes déplacées, sans pour autant s'y limiter. Au contraire de normes tout aussi adaptées mais plus techniques, ces Directives soulignent le fait qu'il ne s'agit pas seulement de mettre en application les normes dans les domaines tels que l'eau et l'assainissement, la santé et le logement, mais de garder à l'esprit le concept de protection à chaque instant de l'intervention. Il s'agit de l'un des enseignements majeurs du tsunami de l'Océan Indien et d'un engagement que les organisations internationales et les ONG ont pris depuis. Elles doivent poursuivre cet engagement en Haïti.

Il est important de réaliser que les personnes ayant perdu leur logement ne sont pas nécessairement déplacées et qu'elles ne désirent pas forcément s'installer ailleurs, malgré les pressions qu'elles subissent. Il ne fait aucun doute que ces personnes, dont le logement a été détruit ou sévèrement endommagé par le séisme, seront tiraillées par différents désirs et diverses motivations avant de décider de rester près de l'emplacement de leur ancien logement et toujours au sein de la même communauté ou de partir s'installer dans des camps où un logement temporaire et d'autres types d'assistance seront disponibles. Que ce choix leur soit donné est un principe du droit international qui doit être respecté et qui devrait effacer toute préoccupation des organisations humanitaires



ACT Alliance/Paul Jeffrey

Des personnes partent en camion de Port-au-Prince, en Haïti, parmi les dizaines d'autres milliers de résidents qui ont fui la ville après le séisme du 12 janvier 2010.

concernant la commodité. Le système humanitaire a toujours connu des difficultés à fournir une assistance lorsque ses bénéficiaires sont dispersés - l'une des raisons pour lesquelles les camps de réfugiés et PDI ont souvent représenté l'option préférée des organisations.²

Comme entre 300 000 et 400 000 personnes ont quitté la ville grâce aux transports fournis par le gouvernement et un nombre inconnu par leur propre moyens, la plupart pour se rendre dans leur famille ou chez des amis, il est clair que ces familles d'accueil auront besoin de soutien pour offrir un toit et de la nourriture aux déplacés. Ensuite, le défi sera de s'assurer qu'il existe un moyen, pour les personnes déplacées, de reconstruire leur vie dans le déplacement.

D'autres personnes sont dirigées vers des sites qu'on appelle « organisés » qui semblent conçus de manière semblable aux camps de réfugiés traditionnels, et où l'assistance peut être plus facilement coordonnée et offerte. Ce n'est peut-être pas la manière la plus logique de répondre actuellement si l'on veut que le relèvement et la reconstruction aient lieu avec la participation de la population affectée et selon les souhaits de celle-ci - mais si des camps sont créés, il ne faut pas accepter qu'ils deviennent permanents. Au Pakistan, suite au séisme d'octobre 2005, l'octroi de subventions en espèces aux familles pour les aider à reconstruire leur logement a permis une reconstruction plus rapide. La leçon à en tirer semble être celle-ci : les meilleurs résultats sont obtenus lorsque les responsabilités sont attribuées au niveau le plus adapté ; ainsi, lorsque ce sont les familles, plutôt que les organisations, qui sont responsables de la reconstruction de leur logement, la reconstruction a lieu plus rapidement.

Il est toutefois possible de justifier les tentatives de l'État de forcer les personnes à se rendre dans des camps ; par exemple, certaines personnes pourraient penser que l'État agit mal s'il laissait ses citoyens dans une ville en ruines où il est incapable de fournir aucun service ou de faire preuve de gouvernance, mais qu'il en aurait peut-être la capacité si les personnes étaient installées ailleurs. Les individus ont déjà été encouragés de partir en direction des campagnes par l'offre de transport gratuit du gouvernement.

L'étendue et le style de la reconstruction doivent aussi être considérés avec attention. Port-au-Prince ne disposait pas

des infrastructures suffisantes pour soutenir adéquatement sa population avant le séisme, et commencer par décentraliser le pays pourrait avoir des effets bénéfiques - et le gouvernement l'a d'ailleurs déjà proposé.

La priorité sera de gérer autant la reconstruction que la décentralisation - si celle-ci a lieu - de manière à garantir que les droits soient respectés. Dans ce contexte, les droits fonciers font partis des droits les plus importants, mais aussi des droits les plus vulnérables.

Responsabilité de l'État

Au sein de la plupart des normes et des principes se trouve l'idée commune de la responsabilité locale et de la participation locale en ce qui concerne l'intervention d'urgence, le relèvement et la reconstruction. Il n'est pas toujours clair s'il s'agit de la responsabilité des personnes touchées ou de leurs représentants, ou des autorités de l'État, mais on suppose en général que ces deux parties sont responsables. Dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, tout comme dans le droit international et des droits de l'homme en général, le principe sous-jacent le plus fondamental implique que la responsabilité incombe à l'État dont les habitants sont déplacés (de l'intérieur).³ Ainsi serait-il inapproprié pour les gouvernements et les organisations de travailler d'une manière qui ne permettrait pas au gouvernement d'Haïti d'endosser cette responsabilité.

Toutefois, étant donnée l'étendue des dommages subis par les infrastructures humaines et physiques de la capitale haïtienne à cause du tremblement de terre, cette attente n'est peut-être pas entièrement réaliste. Avant le séisme, de nombreuses caractéristiques manquaient au gouvernement haïtien pour en faire un gouvernement capable et redevable, et un grand nombre d'Haïtiens le qualifiaient non pas d'État failli mais « d'État fantôme ». Ainsi le défi est-il décuplé : comment travailler avec un gouvernement qui ne bénéficie



Un camp pour familles sans-abri établi sur un terrain de golf de Port-au-Prince, en Haïti.

pas nécessairement de la confiance d'autrui et comment travailler avec les infrastructures fortement endommagées de ce gouvernement. Si l'objectif est aussi de « reconstruire en mieux », selon le slogan qui s'est imposé après le tsunami de l'Océan Indien, il faudra alors que l'État participe aux efforts de reconstruction.

Accorder un rôle plus important à l'État concerné au cours de l'intervention d'urgence soulève de complexes questions de principe et de pratique, aussi bien en ce qui concerne la redevabilité de l'État envers ses citoyens que la redevabilité des acteurs humanitaires envers cet État. Les perspectives d'un renforcement efficace des capacités de l'État haïtien seront encore plus minces si les acteurs intervenant après le séisme ignorent le rôle potentiel que l'État devrait jouer par principe.

Le Premier Ministre haïtien Jean-Max Bellerive a affirmé en janvier, après son retour d'une réunion avec les donateurs à Montréal, que l'aide financière accordée à Haïti ne passerait pas forcément entièrement par le gouvernement mais que les dirigeants du pays devraient toutefois avoir leur mot à dire quant à la manière dont elle sera utilisée. Il s'agit d'un souhait raisonnable, en contrepartie duquel le gouvernement devrait lui-même s'acquitter de ses responsabilités envers les déplacés. Des directives pour une mise en œuvre nationale sont disponibles dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays,⁴ et dans *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility*⁵, qui donne des directives sur la manière



ACT Alliance/Paul Jeffrey

Familles construisant de nouveaux abris temporaires dans des camps pour familles sans-abri, dans le quartier de Belair de Port-au-Prince.

d'opérationnaliser la souveraineté en tant que responsabilité, y compris les étapes qui peuvent être suivies même durant le chaos de la phase d'urgence et de relèvement immédiat. Un manuel est aussi disponible, probablement plus adapté à la phase suivante :

*Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers.*⁶

Au Pakistan, suite au tremblement de terre de 2005, le gouvernement a pris le contrôle d'une armée robuste, qu'il avait à sa disposition pour fournir un soutien logistique ou autre.⁷ En Haïti, la plupart de ce soutien vient de l'extérieur. En plus des centaines d'organismes d'assistance internationaux, de nombreux gouvernements ont envoyé de l'aide, principalement sous forme militaire. Hormis les risques politiques que cette situation entraîne, les capacités humanitaires des gouvernements étrangers et de leurs armées sont mises à l'épreuve. Agiront-ils dans le respect des pratiques humanitaires civiles ? Et dans quelle mesure seront-ils capables d'opérationnaliser les engagements de l'État d'origine dans le respect, avant tout, des Principes directeurs, mais aussi d'autres normes internationalement reconnues ?

Améliorer la pratique

L'intervention de 2010 en Haïti devrait être l'occasion de mettre en pratique de nombreuses leçons tirées du tsunami de 2004 dans l'Océan Indien. La professionnalisation progressive du système humanitaire au cours de ces dernières années semblent s'accompagner

de la reconnaissance que les leçons peuvent être retenues ; la vieille récrimination selon laquelle non seulement les leçons ne sont pas retenues mais que l'apprentissage n'est pas institutionnalisé et n'est facilité par aucun processus est peut-être aujourd'hui moins vraie qu'auparavant. Il est aussi encourageant de constater que le document de l'ALNAP compilant les leçons tirées des interventions en cas de séisme a été téléchargé plus de 3 400 fois dans les deux semaines ayant suivi le séisme haïtien.⁸

Il ne faut toutefois pas oublier que le groupe d'organismes professionnels qui savent consulter les leçons des expériences passées ne représente qu'une partie de l'ensemble des organismes participant à l'intervention en Haïti.

Enfin, c'est aussi l'occasion de mener des campagnes de sensibilisation et de défense portant sur les droits mais aussi sur l'assistance que l'État devrait fournir et sur l'étendue de son rôle et comment il devrait le remplir. L'avenir d'Haïti sera plus sûr si les autorités haïtiennes et la communauté internationale (y compris l'armée) s'assurent que toutes les activités d'intervention respectent les normes et les aspirations des Principes directeurs, les directives qui y sont associées et les multiples autres normes et directives.

Les acteurs participants à la reconstruction doivent écouter les Haïtiens eux-mêmes lorsqu'ils expriment leurs besoins⁹ et les habitants doivent pouvoir être libres de faire des choix. Comme ils n'ont jamais pu beaucoup compter sur l'État, les Haïtiens ont dû s'en remettre à leurs propres moyens, c'est pourquoi la société civile haïtienne a toujours été robuste. Les organisations de la société civile ont indubitablement été affaiblies par le séisme mais elles peuvent toujours jouer un rôle important dans le relèvement et la reconstruction. Ainsi ne doivent-elles pas être reléguées au second plan.

Conclusion

Il est relativement facile de parler des droits, de même que de leur valeur

et de leur importance, mais même les droits qui sont établis depuis plusieurs dizaines d'années, tels que ceux garantis aux réfugiés selon la Convention de 1951, peuvent être difficiles à mettre en application, malgré la bonne volonté de toutes les parties impliquées. Haïti peut être considéré comme un cas d'essai de la mise en application des Principes directeurs. Bien sûr, ni le système humanitaire, ni la communauté internationale ne doit, ou ne devrait, faire des expérimentations aux dépens des Haïtiens ; toutefois les moyens qu'ils mettent en œuvre pour appliquer, ou ne pas appliquer, les Principes directeurs et les autres normes devraient être analysés de près. Il en résultera de nouvelles leçons à tirer, et de nouveaux éléments pour développer les théories, les recherches et les politiques qui pourraient bénéficier aux personnes affectées par de futures catastrophes. Les principes et les normes acceptés ont été conçus exactement pour ce type de situation.

Maurice Herson (maurice.herson@qeh.ox.ac.uk) est co-rédacteur en chef de RMF, et a précédemment travaillé pour ALNAP et Oxfam GB.

Les rédacteurs en chefs réservent généralement leurs points de vue à l'éditorial (p.2). Cependant, nous souhaitons inclure un article sur le séisme en Haïti - qui a eu lieu alors que nous préparions ce numéro - mais nous étions conscients que les personnes les mieux placées pour en parler étaient trop occupées par l'intervention. Nous avons donc décidé de rédiger cet article nous-mêmes, en consultation avec nos collègues.

1. <http://tinyurl.com/OpGuidelines>

2. D'autres articles de ce numéro de RMF explorent certains des défis associés à l'assistance et à la protection des personnes déplacées dans l'environnement dispersé des villes.

3. Le Principe 25 affirme : « C'est en premier lieu aux autorités nationales qu'incombent le devoir et la responsabilité d'apporter une aide humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ».

4. http://www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx

5. http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401_nrframework.pdf

6. <http://tinyurl.com/IDP-Law-Policy>

7. Pour de plus profondes réflexions sur le rôle de l'armée, du gouvernement et des organismes après le séisme, voir John Cosgrave et Maurice Herson, dans le 7ème numéro de l'ALNAP Review of Humanitarian Action (2008) http://www.alnap.org/pool/files/7rha-KMS_French.pdf

8. « Responding to earthquakes: Learning from earthquake relief and recovery operations », Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP) <http://tinyurl.com/Earthquake-lessons>

9. Le Principe directeur 28 stipule que « des efforts particuliers seront faits pour assurer la pleine participation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à la planification et à la gestion de leur retour ou réinstallation et de leur réintégration ».

Plus qu'une bonne intention : mise en œuvre de la Convention de Kampala

Prisca Kamungi

La nouvelle Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) expose les obligations d'une grande variété d'acteurs dans toutes les phases du déplacement.

L'Afrique montre l'exemple en formulant des normes sur les droits des personnes servant de base à la législation relative à la protection et l'assistance des PDI. L'Angola, le Burundi, la Sierra Leone et l'Ouganda comptaient parmi les premiers pays du monde à développer des politiques nationales ou des plans d'action basés sur les Principes directeurs de l'ONU relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. A partir de 1999, la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CI/RGL), un effort conjoint ONU-UA (Union africaine) visant à répondre aux conflits complexes, au déplacement et au sous-développement dans la région des Grands Lacs, a abouti à l'élaboration et la signature, en 2006, du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement. Ce Pacte, entré en vigueur en 2008, constitue le premier instrument multilatéral au monde qui engage les États membres à adopter et mettre en application des Principes directeurs, par le biais de son Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées.¹ Il sert aussi de fondement juridique pour l'intégration des Principes directeurs à la législation nationale.

Alors même que ce processus était en cours, l'UA a reconnu le besoin d'un cadre juridique global et pan-continentale relatif aux PDI en Afrique, semblable à la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique.

L'approche adoptée pour formuler la Convention de Kampala² s'est fortement inspirée du processus de la CI/RGL, tout particulièrement pour les principes de participation, d'inclusion, de partenariat et de responsabilité. A cet égard, le principe de « leadership complet » (comprehensive leadership), qui reconnaît le besoin de contributions de toutes les parties prenantes, a été adopté. Au sein de ce cadre, les comités interministériels et

les experts thématiques ont joué un rôle clé dans le processus d'élaboration ; des contributions importantes sont aussi venues des organisations de la société civile (OSC), y compris des ONG travaillant dans le domaine des droits de l'homme et de l'humanitaire, de syndicats et de groupes de femmes et de jeunes. Avant l'adoption de la Convention de Kampala au Sommet extraordinaire sur les réfugiés, les rapatriés et les PDI en octobre 2009, les OSC avaient rédigé un communiqué, présenté aux chefs d'États, dans lequel elles soulevaient des questions sur des sujets tels que l'apatridie, l'enregistrement des naissances et la mise en application de normes internationales et africaines existantes, car elles sentaient que ces questions n'étaient adéquatement abordées par la Convention ou qu'elles entravaient l'efficacité de la protection au niveau national.³ Une réunion pré-sommet entre l'UA et les OSC (organisée par la Direction des citoyens africains et de la diaspora et le Mouvement panafricain) a contribué au Plan d'action de l'UA pour une ratification et une mise en œuvre rapides de la Convention. Les OSC participeront au suivi et à l'évaluation du progrès de la mise en œuvre de la Convention et du Plan d'action de l'UA qui s'ensuivra.



Le Premier Ministre ougandais, Apolo Nsubambi (à droite) avec le Ministre des Affaires étrangères sierra-léonais, Zeinab Bangura, peu de temps après l'ouverture de la réunion extraordinaire du Conseil exécutif de l'UA à Kampala, pendant le Sommet de l'Union africaine de Kampala, en Ouganda, le 19 octobre 2009.

Opportunités

La Convention expose les dispositions générales relatives à la prévention du déplacement. Elle résume les mesures visant à empêcher et atténuer le déplacement interne en éradiquant ses causes fondamentales, telles que les conflits persistants et récurrents et les conséquences des catastrophes naturelles. La Convention impose aux États de modifier leur législation criminelle nationale afin de déclarer « comme infractions punissables par la loi, les actes de déplacement arbitraire pouvant être assimilés à un génocide, à des crimes de guerre ou à des crimes contre l'humanité » (Article 4(6)) - une mesure qui semble s'accorder avec le besoin de restreindre la propension des États africains et des acteurs non étatiques à recourir au déplacement de populations comme stratégie de guerre ou de contre-insurrection ou afin de priver du droit de vote certains groupes associés à l'opposition politique.

La participation de la société civile au processus de rédaction de la Convention a permis d'apporter des critiques et une expertise utiles qui ont aidé à saisir les causes disparates du déplacement et les obstacles contextuels à une intervention efficace. Les OSC ont aussi aidé à affiner l'ébauche en mettant en lumière quelques erreurs factuelles, en luminant les obligations de la Convention sur les dispositions des Principes directeurs et en émettant des suggestions sur la langue utilisée, telles que sur les obligations des groupes armés. La Convention reconnaît des obstacles aux solutions durables, tels que les litiges d'ordre foncier, les litiges relatifs aux logements et aux biens des PDI et l'absence de réconciliation. Elle entérine la liberté du choix de résidence, et lance un appel pour « un cadre juridique efficace pour une compensation juste et équitable » et pour que les États protègent la propriété individuelle des PDI.

La Convention de Kampala, comme les Protocoles de la CI/RGL, demande que les PDI soient enregistrés.⁴ Cette condition

est destinée à combattre les situations dans lesquelles les gouvernements minimisent ou manipulent le nombre de PDI ou encore entravent leur accès à l'assistance et aux autres services.



Des milliers de personnes fuient le site de PDI et ses environs à Kibatu, dans la région du Nord-Kivu de la République démocratique du Congo, en novembre 2008.

Les États africains ont montré le chemin en signant et ratifiant les Conventions internationales, et leur adoption de la Convention de Kampala - au regard de l'étendue et de la complexité des problèmes - mérite d'être applaudie. Toutefois, il arrive souvent que les États ne respectent pas les dispositions contraignantes. En rédigeant la Convention, les États y ont aussi incorporé des mécanismes permettant de vérifier que les signataires s'y conforment (Article 14), tels qu'une Conférence des États parties, qui aura lieu régulièrement, et la présentation régulière de rapports dans le cadre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Ces mécanismes internes et externes ont pour rôle de superviser la mise en œuvre de la Convention, d'éviter toute rhétorique diplomatique et de garantir la participation des parties intéressées à la résolution de situations de déplacement que les gouvernements ne pourraient résoudre, que ce soit par manque de volonté ou de capacités.

Comme tout autre instrument juridique, la Convention de l'UA sur les PDI peut être utilisée comme un instrument de représentation pour encourager les États membres à reconnaître la situation critique des PDI et leur fournir une protection et une assistance plus avancées.

Le défi de la mise en œuvre

Dans la plupart des pays africains, les bonnes lois sont souvent rendues impuissantes par une culture politique de l'impunité. Les auteurs de violations

des droits humains sont souvent intouchables : ce sont des personnages puissants du gouvernement, du monde économique ou d'autres secteurs d'influence. L'ampleur de leur contrôle et de leur influence nuit à la société civile.

Elle favorise un environnement politique hostile, voire dangereux, pour les victimes comme pour leurs défenseurs qui demandent des solutions durables. Cela se traduit aussi par des situations de déplacement prolongées, ce qui suggère que le déplacement, dans la plupart des pays africains, est une question politique nécessitant bien plus que des solutions juridiques.

Parlant de la CI/RGL, Zachary Lomo affirme que le principal problème auquel font face les PDI n'est pas l'absence de lois, mais plutôt « l'absence de systèmes nationaux robustes et d'un fort engagement local et international pour faire respecter les normes internationales existantes. »⁵ La formulation de normes internationales et régionales relatives à la protection et l'assistance des PDI reflète les bonnes intentions des individus, des groupes et des États cherchant à soulager les souffrances humaines et à promouvoir une culture de respect des droits humains. Malheureusement, ces bonnes intentions sont souvent mises en échec par les impératifs politiques ou bien elles s'écroulent à cause de l'absence de stratégie d'engagement efficace auprès des pouvoirs en place.

En plus des obstacles politiques généraux, il semble aussi que la programmation en faveur des PDI soit dissociée des dispositions juridiques. Par exemple, l'intervention humanitaire au Kenya suite aux violences postélectorales de 2007 reposait sur les procédures opérationnelles permanentes (POP) des organisations et les mécanismes de l'Approche sectorielle, en ne se référant que de manière limitée aux directives juridiques existantes. En fait, c'est vers la fin de cette intervention que le secteur de la protection a commencé à penser à formuler une Politique nationale sur les PDI basée sur les Protocoles de la CI/RGL, les Principes directeurs et (tout récemment) la Convention de Kampala.

Dans la plupart des pays africains, l'élaboration d'instruments régionaux et internationaux est entreprise par le ministère des affaires étrangères, bien que certains de ces ministères fassent preuve d'une expertise technique restreinte. Bien

souvent, cette participation ministérielle se fait au niveau le plus élevé, et non au niveau pratique, qui est guidé par la politique gouvernementale en place. Le manque de coordination interministérielle entrave l'adoption de nouvelles directives.

L'espace de temps entre l'adoption d'instruments régionaux et l'entrée en vigueur de la législation peut entraîner des lacunes juridiques prolongées dans la réponse aux besoins des PDI - en particulier lorsque les Membres du Parlement s'opposent à la législation, ce qui est souvent le cas à cause de questions telles que l'accès aux terres et le désir de justice.

Alors que les processus diplomatiques multilatéraux pour l'adoption des instruments peuvent bénéficier d'un soutien politique, parfois sous la forme d'une allocation de ressources, cette volonté politique part en fumée peu de temps après. En effet, de nombreux pays mettent beaucoup de temps à accepter les nouvelles normes ou à présenter leurs instruments de ratification, retardant ainsi l'entrée en vigueur de telles normes. Il arrive aussi que les États ignorent les nouveaux instruments internationaux, donnant pour excuse d'autres priorités telles que le développement, la réconciliation ou la reconstruction, ou le manque de ressources.

Le développement de conventions ou de normes contraignantes pan-régionales exige d'intenses négociations diplomatiques et d'importants compromis pour qu'un consensus soit atteint. Souvent, le besoin de faire avancer le processus crée des échappatoires permettant aux États d'éviter leurs responsabilités vis-à-vis de problèmes complexes tels que l'apatridie. Tout autant dans la CI/GLR que dans la Convention de Kampala, les États n'ont pas réussi à donner priorité au problème de l'apatridie ni à établir des mécanismes pour résoudre ce problème.

Suggestions pour la représentation par la société civile

Les organisations de la société civile ont identifié quatre rôles clés qu'elles peuvent remplir pour accélérer l'entrée en vigueur de la Convention :

- comprendre et disséminer le message de la Convention parmi les pays et à l'intérieur des pays, et parmi les PDI pour que ces dernières puissent demander la protection et l'assistance garanties par la Convention

- déterminer comment garantir et améliorer une protection et une assistance efficaces pour les PDI, basées sur les propres activités et la présence des OSC
- explorer comment la Convention peut être utilisée pour fournir un fondement juridique plus robuste et plus clair aux États et aux autres parties prenantes, afin de protéger les PDI
- entreprendre des activités spécifiques post-ratification dans le Plan d'action de l'UA

D'autres actions peuvent aussi être entreprises pour favoriser une ratification et une entrée en vigueur rapides, telles que :

- coordonner leurs activités avec les ministères responsables au moyen de mécanismes nationaux de suivi liés au NEPAD⁶ pour identifier les carences dans la fourniture de services et comment les dispositions de la Convention peuvent combler ces carences
- favoriser une relation de travail cordiale avec le gouvernement. Les stratégies antagonistes de représentation ont pour effet de rendre les représentants du gouvernement réticents à collaborer avec les groupes de défenses des droits humains, qu'ils dédaignent alors et considèrent comme des « parasites ». Les organisations de la société civile devraient mener des recherches et avancer des arguments appuyés par des informations précises.
- analyser le statut de la ratification des instruments internationaux et mettre en lumière les réticences, puis organiser des forums destinés aux diverses parties concernées pour discuter les réticences et trouver des solutions éventuelles.
- produire périodiquement des rapports d'audit pour le Conseil économique, social et culturel de l'UA (ECOSOCC) pour faire pression sur les gouvernements (dans le cadre de leur obligation de contrôler la conformité aux dispositions de la Convention)
- fournir des services techniques ou de conseil aux mécanismes de mise en œuvre, y compris aux organisations gouvernementales et aux organes des Commissions économiques régionales (CER) et de l'UA.

- amorcer l'élaboration de lois favorisant l'intégration au niveau national du droit international ; comprendre le processus législatif et identifier les alliés au Parlement ; et identifier les groupes parlementaires influents et faire pression sur ces derniers pour qu'ils apportent leur soutien à de telles lois.
- s'assurer que les organisations de la société civile se familiarisent avec la Convention et basent leurs plans stratégiques et objectifs programmatiques sur les principales dispositions de la Convention.
- travailler avec les fonctionnaires à tous les niveaux pour s'assurer que la législation se répande à travers tous les programmes gouvernementaux et non gouvernementaux, et encourager la destination d'un point focal dans chaque ministère (qui devrait noter toutes les activités à des fins de mémoire institutionnelle et de continuité).
- centrer la représentation sur les aspects positifs de la Convention de l'UA - lorsqu'ils votent pour ou contre une loi, les législateurs sont souvent influencés par l'avancée politique que cette loi semble représenter.
- établir des groupes de travail et créer des partenariats avec les campagnes mondiales en faveur de la paix, de la sécurité et de la protection des PDI, telles que le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés,⁷ le Consortium du Darfour,⁸ et R2P (la responsabilité de protéger)⁹.

Prisca Kamungi (kamungi@yahoo.com) est doctorante au sein du Programme d'études des migrations forcées de l'Université de Witwatersrand, en Afrique du Sud. Ses sujets de recherche portent sur la violence, le déplacement forcé et la justice transitionnelle en Afrique.

1. Protocole disponible sur <http://tinyurl.com/2006PactIDPProtocol>
Voir aussi Jesse Bernstein et Olivia Bueno, « La Procédure de la Région des Grands Lacs : de nouvelles opportunités de protection », RMF 29, janvier 2008 <http://www.migrationforcee.org/pdf/MFR29/73.pdf>
2. <http://tinyurl.com/KampalaConvention>
3. Recommandations de la Réunion de la société civile sur les mécanismes de l'Union africaine et la protection des réfugiés, des PDI et des droits des citoyens 19-20 octobre 2009
4. Article 13(1) : « Les États parties peuvent créer et maintenir un registre à jour de toutes les personnes déplacées dans leur juridiction ou sous leur contrôle effectif... »
5. Zachary Lomo : « Regional or national protection for Great Lakes IDPs? », RMF Numéro spécial, décembre 2006. <http://www.migrationforcee.org/pdf/Brookings/14.pdf>

6. Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique <http://www.nepad.org>
7. GPPAC <http://www.gppac.net>
8. <http://www.darfurconsortium.org>
9. Responsabilité de protéger <http://www.responsibilitytoprotect.org>

Une ressource sur la Convention de Kampala destinée à la société civile

La société civile a un rôle critique à remplir pour promouvoir et soutenir la mise en œuvre de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala).

Pour l'aider dans ses efforts, un nouveau « Guide à l'usage de la société civile concernant la Convention sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique : Soutenir la ratification et la mise en œuvre de la Convention » (*Guide for Civil Society on the Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa: Supporting the Convention's Ratification and Implementation*) est en cours de préparation. Ce guide fournira des informations sur les principales dispositions de la Convention et mettra en avant certains moyens que la société civile pourra utiliser pour sensibiliser les populations des États membres de l'UA à la Convention, pour agir en faveur de sa ratification et pour contribuer à sa mise en œuvre.

Ce guide est en cours de développement, en consultation avec les organisations de la société civile africaine par le biais du Conseil économique, social et culturel de l'UA (ECOSOCC) et la Direction des citoyens africains et de la diaspora (CIDO), et sera publié en partenariat avec l'Observatoire des situations de déplacement Interne (IDMC).

Le Guide sera disponible en anglais, arabe, français et portugais, en version téléchargeable, à partir de la mi-2010, sur : <http://www.internal-displacement.org> et sera aussi disponible en version imprimée en contactant idmc@nrc.ch ou cido@africa-union.org.

Filet de protection solaire : simple mais efficace

Ingrid Macdonald

Le CNR a utilisé un nouveau modèle d'abri, simple mais novateur, pour porter secours à des milliers de personnes déplacées au Pakistan.

Dans la chaleur étouffante de l'été pakistanais, alors qu'il fait bien plus de 40 degrés centigrades, les températures à l'intérieur des tentes utilisées par des centaines de milliers de personnes déplacées par le conflit de 2009 dans la

Le design utilisé est simple mais efficace. La structure en filet de protection solaire détourne la chaleur et les rayons du soleil, faisant ainsi baisser substantiellement la température à l'intérieur des tentes. Le CNR a envisagé deux conceptions

possibles : plate ou avec une arête pointue (ou centrale).

Après plusieurs essais, le toit plat s'est avéré être la meilleure solution, fournissant une meilleure protection contre les UV et la lumière, ce qui signifiait que la tente en-dessous et les personnes à l'intérieur seraient moins exposées à la chaleur. Le modèle avec arête aurait aussi nécessité une bien plus grande structure avec



Les filets de protection solaire dans le camp de Sheikh-Yaseen, au Pakistan, ont permis de soulager femmes et enfants.

Province de la frontière du Nord-Ouest (PFNO) et la vallée de Swat excèdent les 50 degrés et font suffoquer. Le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR) a vite réagi en mettant au point une structure en filet de protection solaire pour les tentes des camps. En coopération avec l'UNHCR et l'Unité d'intervention d'urgence de la PFNO, cette nouvelle structure a été grandement utilisée dans de nombreux camps et établissements.

Roger Dean, coordinateur de projets au Peshawar pour le CNR, est le créateur des filets de protection solaire. Il nous explique : « Comme des femmes et des enfants en particulier restaient dans les tentes toute la journée, on pouvait s'attendre à ce qu'ils souffrent de déshydratation et de fatigue extrême et même qu'ils y laissent leur vie. »

trois poteaux supplémentaires, y compris un poteau de 3,5 mètres au centre. Ces petites différences faisaient augmenter le coût de la structure et la rendaient plus difficile à monter par les familles déplacées. Avec un poteau central, une moitié de la tente seulement aurait été abritée du soleil, et la protection contre le soleil n'aurait pas été optimale alors que le soleil se déplaçait au cours de la journée. Une caractéristique finale et importante était de s'assurer qu'il y avait suffisamment d'espace entre les tentes pour faciliter le passage de l'air.

Comme ils étaient disponibles sur le marché, des filets pour l'agriculture de couleur verte ont été achetés localement. Même si ce n'est pas le matériau idéal, il est bien plus efficace que les feuilles de plastique. Son coût allait de 4 800 roupies pakistanaises (61 dollars EU)

à environ 6 000 roupies pakistanaises (76 dollars EU) l'unité, y compris tous les matériaux et l'outillage nécessaire.

Les réactions des personnes ayant reçu ces filets étaient presque toutes positives. « Mes enfants ont pu dormir pendant la journée et n'avaient pas besoin de prendre un bain cinq fois par jour », nous a confié Soheila Khattak, une résidente du camp Sheikh-Yaseen de Mardan, où le projet a commencé.

Cette simple intervention est une bonne illustration du secteur du logement mettant en place une solution par le biais des fournisseurs d'abris dans une situation d'urgence. Le nouveau modèle a été adopté par le secteur puis généralisé à travers la PFNO, avec le soutien de l'UNHCR et des autorités nationales. Le filet de protection solaire a fait l'objet d'une forte demande et, grâce au soutien du ministère des Affaires étrangères norvégien et de l'Agence suédoise de développement international, le CNR a réussi, à lui seul, à fournir suffisamment de filets pour 2 000 tentes.

Les camps auxquels le CNR avait fourni ces filets ont maintenant fermé et les personnes déplacées ont été rapatriées, et l'attention de la communauté internationale se tourne maintenant vers le relèvement et la crise continue au Waziristân. La plupart des PDI ont emmené leur tente et le filet avec elles lorsqu'elles sont parties. Cependant, si une urgence semblable devait se produire à l'avenir, il ne fait aucun doute que le CNR aura de nouveau recours au filet de protection antisolaire - et il envisage d'ailleurs de l'utiliser pour son programme somalien et dans le camp de PDI de Dadaab au Kenya, où le soleil et la chaleur posent aussi un sérieux problème.

Ingrid Macdonald (ingrid.macdonald@nrc.no) est conseillère d'intervention mondiale pour le Centre norvégien pour les réfugiés (<http://www.nrc.no>).



NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL

Déplacement en milieu urbain et implications pour l'action humanitaire

Sara Pavanello et Marzia Montemurro

Les PDI et réfugiés en milieu urbain se trouvent le plus souvent hors de portée des organismes humanitaires et de développement et hors des structures formelles de l'assistance.

En essayant d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies de soutien aux populations déplacées, les organismes humanitaires et de développement rencontrent une série de difficultés, dont « l'invisibilité » des personnes déplacées parmi les pauvres des villes et, en conséquence, le manque de renseignements à leur sujet. Les organismes humanitaires viennent seulement de commencer à développer ou à publier des politiques et directives prenant en compte les spécificités du contexte urbain pour mener leurs activités ; et les PDI et réfugiés en milieu urbain commencent, depuis quelques années, à apparaître dans la documentation sur la migration forcée et l'urbanisation. Les recherches ont aussi été limitées. A ce jour, les études ont analysé le déplacement urbain selon une perspective axée sur les moyens de subsistance et mis en lumière les diverses sources de vulnérabilité et les besoins en protection des PDI en milieu urbain. En outre, le rôle des acteurs humanitaires, de même que les stratégies et les approches qui permettent au mieux de répondre aux besoins en assistance et en protection des PDI et réfugiés en milieu urbain, n'a pas fait l'objet d'analyses suffisamment poussées.

Le Groupe de politique humanitaire de l'Overseas Development Institute, en partenariat avec l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) et le CICR, et en collaboration avec le Feinstein International Center de l'Université de Tufts, ONU-Habitat et l'UNHCR, travaille actuellement sur un projet de recherche commun, étalé sur trois ans, explorant le phénomène du déplacement en environnement urbain et les implications et défis pour l'action humanitaire. En particulier, ce projet vise à explorer les contraintes politiques et opérationnelles spécifiques que les organismes humanitaires rencontrent lorsqu'ils travaillent auprès des réfugiés et PDI en milieu urbain, et cherche à identifier des stratégies d'intervention efficaces en collaboration avec les acteurs du développement, les organisations nationales et les autorités municipales et étatiques.¹

La première étude de cas de ce projet de recherche a été récemment entreprise à Nairobi, au Kenya. La première phase de cette étude portait uniquement sur les réfugiés mais sera suivie par de futures recherches sur la population de PDI de Nairobi. Les résultats préliminaires indiquent un certain nombre de vulnérabilités particulières aux milliers de réfugiés somaliens, éthiopiens, soudanais, rwandais, congolais et burundais installés dans cette ville. Par exemple, à Eastleigh, un quartier dont la majorité de la population est d'origine somalienne ou soudanaise, les réfugiés sont arrêtés par la police quotidiennement pour procéder à la vérification de leurs papiers et de leur identité. Quel que soit leur statut juridique, les réfugiés se voient systématiquement menacés d'être mis en détention et visés par des tentatives d'extorsion. Ils sont souvent victimes de violences verbales, physiques et sexuelles. Par rapport aux autres quartiers de la ville, ceux qui accueillent une forte concentration de réfugiés sont aussi le théâtre d'une activité policière et d'un harcèlement policier bien plus élevés. Quant aux réfugiés qui sont plus dispersés parmi les citoyens kényans, ils voient eux aussi leur protection sévèrement menacée. Par exemple, malgré leurs affinités linguistiques et culturelles apparentes, de nombreux réfugiés de la région des Grands Lacs vivant principalement dans des quartiers kényans font face à la discrimination, à l'hostilité et aux attaques verbales de la communauté locale. Certains préfèrent ainsi conserver leur anonymat et taire leur statut de réfugié afin de réduire ces menaces.

Les conditions de vie difficiles et précaires dans les camps de réfugiés kényans surpeuplés de Kakuma et de Dadaab, associées aux crises prolongées des pays voisins du Kenya, ont contribué à maintenir l'influx régulier de réfugiés vers Nairobi depuis au moins ces dix dernières années. Toutefois, malgré les besoins aigus de protection et d'assistance de la population croissante de réfugiés urbains, la réponse humanitaire a été trop lente. Les organisations, relativement

peu nombreuses, qui travaillent auprès des déplacés urbains de Nairobi ont des ressources limitées et ne peuvent satisfaire les différents besoins des différentes populations qui coexistent dans la ville, y compris les nouveaux arrivants, les populations en situation de déplacement prolongé, les réfugiés relevant de la compétence de l'UNHCR, les réfugiés sans statut juridique, et ainsi de suite. Les acteurs humanitaires éprouvent des difficultés à passer d'un mode d'assistance essentiellement axé sur les camps à une intervention spécialement conçue pour répondre aux risques et vulnérabilités des réfugiés et autres populations déplacées en milieu urbain, ainsi que des communautés d'accueil.

Sara Pavanello (S.Pavanello@odi.org.uk) est chargée de recherche pour Humanitarian Policy Group (<http://www.odi.org.uk/programmes/humanitarian-policy-group/>) et travaille sur les questions du déplacement. Marzia Montemurro (marzia.montemurro@nrc.ch) travaille sur les questions du déplacement urbain et est analyste de pays de l'Afrique de l'Ouest pour l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) (www.internal-displacement.org).

1. Les premières recherches seront menées dans une sélection de centres urbains en Amérique latine, en Afrique et en Asie.

Le Conseil norvégien pour les réfugiés travaille à fournir de l'aide et de la protection aux réfugiés et personnes déplacées de l'interne en Afrique, Asie, Europe et aux Amériques.
www.nrc.no/engindex.htm

Le Centre de suivi pour les déplacements internes (IDMC) fait partie du Conseil norvégien pour les réfugiés et est une organisation internationale à but non lucratif qui suit de près les déplacements internes causés par les conflits.
www.internal-displacement.org
Contact : IDMC, 7-9 Chemin de Balxert, 1219 Chatelaine, Geneva, Switzerland. Courriel: idmc@nrc.ch

Un domaine négligé des objectifs du Millénaire pour le développement

Marlou den Hollander

Dix ans après le Sommet du Millénaire, et seulement cinq ans avant la date-butoir pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les progrès envers le MDG5, qui vise à réduire de 75 % la mortalité maternelle dans le monde, sont dans leur ensemble bien trop lents.

A travers le monde, les taux de mortalité maternelle ont peu changé depuis 1990¹ et se trouvent particulièrement élevés dans les pays récemment touchés par des conflits de grande envergure. L'accès à la santé de la reproduction (SR), y compris à la planification familiale et aux soins obstétricaux d'urgence (SOU), est crucial pour réduire la mortalité maternelle et infantile. Des fournisseurs expérimentés, ayant accès aux SOU, peuvent empêcher jusqu'à 74 % des décès maternels. De plus, rendre la planification familiale disponible et accessible pourrait aussi empêcher jusqu'à 40 % des décès maternels dans le monde - dont un grand nombre sont le résultat d'avortements effectués dans des conditions dangereuses.² De plus, la planification familiale réduit la mortalité infantile,³ puisque la mort de la mère représente un risque important pour la santé de l'enfant et que la santé de la mère est un facteur protecteur important de la survie de l'enfant. L'UNICEF estime qu'un

enfant présente entre trois et dix fois plus de chances de mourir si sa mère décède.⁴

Pourtant, dans les contextes de crise, il n'y a bien souvent aucun accès à ces services de SR qui sauvent la vie. Les défis sécuritaires et logistiques posent souvent de grands obstacles à la prestation de services de SR pour les femmes et les filles touchées par les conflits. Ainsi devient-il facile de supposer qu'une augmentation de la mortalité maternelle fasse partie des conséquences inévitables de la guerre et des conflits. Mais cette supposition est-elle justifiée ? Le taux de mortalité maternelle pendant les conflits doit-il être aussi élevé qu'il l'est aujourd'hui ? La capacité de fourniture de services peut en fait excéder la capacité d'avant les conflits une fois que les acteurs humanitaires sont sur le terrain. Par exemple, dans la région du nord de l'Ouganda touchée par les conflits, les données de 2006 indiquent qu'un plus grand nombre d'enfants de moins de cinq ans sont

traités pour une diarrhée ou de la fièvre que dans le reste du pays. Pourtant, dans le même temps, les besoins insatisfaits de planification familiale tout autant que le nombre d'avortements effectués dans des conditions dangereuses sont bien plus élevés au nord par rapport à la moyenne nationale.⁵ De la même manière, le pourcentage de naissances ayant lieu en présence de personnel médical compétent est plus faible dans le nord.⁶

La plupart des pays touchés par les conflits s'en remettent fortement à l'aide internationale et à l'assistance humanitaire en ce qui concerne la fourniture de services essentiels, et l'exemple de l'Ouganda suggère que les conflits n'entraînent pas forcément une réduction de l'accès aux services sanitaires. Alors pourquoi les services de SP ne bénéficient-ils pas d'une telle attention dans le cadre d'une intervention humanitaire ?

Financement

Des informations fiables relatives aux déboursments d'assistance dans les pays touchés par les conflits sont essentielles à l'amélioration de l'efficacité de l'aide, et pourtant l'on savait peu de choses sur les déboursments d'aide relatives à la SR pendant les conflits. Pour combler ce manque de connaissances, les chercheurs de RAISE Initiative, L'École d'hygiène et de médecine tropicale de Londres (London School of Hygiene & Tropical Medicine) et le King's College de Londres ont étudié les déboursments d'aide publique au développement (APD) pour les activités de SR dans 18 pays touchés par les conflits entre 2003 et 2006.⁷

Cette étude a révélé que, pendant cette période :

- sur le total annuel moyen de 20,8 milliards de dollars EU distribué en APD à ces pays, seuls 509,3 millions, soit 2,4 %, ont été alloués à la SR.
- sur cette moyenne annuelle de 509,3 millions de dollars pour la SR, seul 1,7 % a été dépensé dans des activités de planification familiale.
- une augmentation de 77,9 % en APD destinée à la SR a eu lieu entre 2003 et 2006. Cette progression a été en grande partie due à une augmentation de 119,4 % des déboursments d'APD pour le contrôle du VIH/sida et des maladies sexuellement transmissibles. A titre de comparaison, le financement des autres principales activités de SR, y compris la planification familiale et les SOU, a chuté de 35,9 %.

Une comparaison entre les pays en conflit définis comme « pays les moins avancés » (PMA) et les PMA non touchés par les conflits a révélé qu'une quantité inférieure d'ADP est dépensée pour la SR dans les PMA touchés par les conflits, malgré des indicateurs de SR généralement moins favorables dans ces pays. En fait, une moyenne annuelle de 4,4 % de l'APD versée aux PMA en conflit étudiés était allouée aux activités de SR, alors que ce chiffre était de 8,9 % pour les pays étudiés non touchés par les conflits. Cela indique que



RAISE/Jessica Scramton/2007

Une mère et son enfant de l'Est du Congo, touché par les conflits.

le financement destiné au SR pendant les conflits est loin d'être suffisant.

Politiques

Un bilan des politiques et directives techniques sur la SR pendant les urgences, adoptées entre 1994 et 2008 par les responsables politiques, les donateurs et les agences techniques, vient compléter l'étude de RAISE sur le financement. Ce bilan a mis en lumière des tendances semblables dans l'environnement politique.⁸

Sur les 146 politiques identifiées⁹ qui faisaient référence à la SR, la majorité abordait le VIH/sida ou les violences sexistes, ou une combinaison des deux (51 % au total). Seules 15 % faisaient référence à une SR « exhaustive » (c.-à-d. toutes les composantes de la SR, y compris la planification familiale, la maternité sans risques, les violences sexistes et le VIH), et seul 1 % faisaient spécifiquement référence à la planification familiale.

Parmi les 95 directives techniques, plus de la moitié portaient sur les violences sexistes et le VIH/sida. Une directive technique faisait référence à la planification familiale dans le contexte du VIH/sida tandis qu'une autre directive technique portant sur la contraception d'urgence a pu être identifiée. Seules quatre directives techniques mentionnaient les SOU.

Toutefois, l'on peut aussi noter une évolution positive : la récente inclusion de SR exhaustive parmi les normes et indicateurs du Guide sectoriel de la santé de 2009 (Health Cluster Guide), un document visant à guider la réponse humanitaire du secteur de la santé aux niveaux nationaux.¹⁰

Conclusion

Dans son ensemble, le bilan commun du financement et des politiques indique qu'à ce jour une attention insuffisante a été portée aux besoins en SR des populations touchées par les conflits et, en particulier, aux activités associées directement à la planification familiale et aux SOU. En outre, ce bilan confirme le besoin d'une meilleure intégration des services en matière de SR au sein des interventions d'urgence.

L'accès aux services de SR se trouve au cœur de la réduction de la mortalité maternelle et, ainsi, de la réalisation de l'OMD5 sur la santé maternelle. En outre, il est reconnu que la SR sous-tend tous les autres OMD, et en

particulier l'OMD relatif à la santé.¹¹ Pourtant, nous constatons que les actions importantes pour garantir l'accès aux services de SR manquent surtout là où les besoins sont les plus grands : c'est-à-dire, en contexte de crise.

Malgré sa connaissance collective d'interventions efficaces, la communauté humanitaire n'a pas encore reconnu ni soutenu la SR exhaustive comme priorité et comme intervention de survie. Parallèlement, les besoins en SR des populations touchées par les crises ont reçu peu d'attention de la part de la communauté du développement dans leurs efforts pour réaliser l'OMD5.

Malgré une reconnaissance accrue du lien étroit entre les défis développementaux et humanitaires, de leur interdépendance et du besoin de les prendre en compte simultanément tout au long du processus de relèvement, les besoins développementaux et humanitaires sont encore trop souvent traités séparément plutôt que de manière coordonnée et intégrée.

Les besoins en SR ne commencent pas, ni ne finissent, avec les crises. Ils présentent un défi continu et sont donc la responsabilité du monde humanitaire tout autant que du monde du développement. Le Sommet sur les OMD qui aura lieu en septembre 2010 présente l'occasion unique pour la communauté internationale de reconnaître cette réalité et de faire une réelle différence en garantissant que les besoins en SR des populations affectées par les conflits fassent partie intégrante des moyens mis en œuvre pour atteindre l'OMD5 sur la santé maternelle.

Recommandations

Les agences de secours humanitaire devraient faire de l'objectif d'accès universel à la SR un élément intégral de leurs propres objectifs et engagements, en l'incluant dans leurs politiques, évaluations des besoins, plans d'action et financements, et aussi en augmentant leurs investissements dans les fournitures, la formation et le renforcement des capacités pour garantir la prestation de services de SR qui sauvent des vies sur le terrain.

Les agences de développement et humanitaires devraient demander aux gouvernements et aux responsables

politiques de reconnaître les besoins en SR des femmes et des filles en contexte de crise, et d'y répondre, et d'admettre qu'il s'agit d'un élément essentiel de la réalisation de l'OMD5.

Les donateurs du développement et de l'humanitaire devraient, quant à eux, être plus disposés à reconnaître la complexité des situations de crise en garantissant des flux de financements souples et continus par le biais de divers canaux, à divers stades de secours et jusqu'au développement.

Une meilleure collaboration entre les communautés de l'humanitaire et du développement vis-à-vis de l'OMD5 sera cruciale, tant pour aider à faire avancer le programme des OMD que pour garantir les droits en matière de reproduction des femmes et des filles à travers le monde, y compris celles qui ont été déplacées par des conflits ou des catastrophes naturelles.

Marlou den Hollander (marlou.denhollander@mariestopes.org), directrice de défense des droits (Advocacy Manager) pour la RAISE Initiative (<http://www.raiseinitiative.org>), est basée à Londres.

1. Rapport 2009 sur les objectifs du Millénaire pour le développement <http://tinyurl.com/UNFPAMDGrappor2009>
2. Campbell OM & Graham WJ 'Strategies for reducing maternal mortality: getting on with what works', *The Lancet* 2006; 368: 1284-1299. [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(06\)69381-1/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(06)69381-1/fulltext)
3. FNUAP 'Women Fall Victims as Family Planning Resources Dwindle', 10 avril 2007. <http://www.unfpa.org/public/News/pid/61>
4. Rapport de l'UNICEF sur les enfants dans le monde : State of the World's Children 2009. New York: UNICEF. <http://www.unicef.org/sowc09>
5. Enquête démographique et sanitaire en Ouganda 2006 <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR194/FR194.pdf>
6. Singh S et al 'Unintended Pregnancy and Induced Abortion in Uganda: Causes and Consequences', New York: Institut Guttmacher. 2006. <http://www.guttmacher.org/pubs/2006/11/27/UgandaUPIA.pdf>
7. Cette analyse a été publiée dans le journal médical en ligne PLoS Medicine. <http://tinyurl.com/PLoSODA2009>
8. RAISE. Reproductive health in Emergencies: A review of the Policy Environment for Reproductive Health <http://www.raiseinitiative.org/library/factsheets.php>
9. Les politiques et directives adoptées entre 1994 et 2008 ont été étudiées, y compris celles adoptées par les États-Unis, le Canada, neuf États membres de l'UE, la Norvège, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. De plus, les politiques de trois institutions européennes, de l'Union africaine, de neuf agences de l'ONU, de la Banque mondiale, du Fonds mondial contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et de 19 fondations privées ont aussi été examinées.
10. Organisation mondiale de la santé (2009), Health Cluster Guide (version provisoire). http://www.who.int/hac/network/global_health_cluster/guide/en/
11. Rapport 2008 sur les objectifs du Millénaire pour le développement <http://tinyurl.com/MDG2008Fr>



La mobilité transfrontalière des réfugiés irakiens

Géraldine Chatelard

Il est nécessaire de prêter une attention plus aiguë à la circulation des réfugiés irakiens à travers la frontière entre l'Irak et la Syrie ou la Jordanie. Une analyse insuffisante de cette mobilité transfrontalière se fera au détriment de la planification des politiques et de la recherche de solutions durables.

Une forte mobilité des réfugiés hors des camps - à la recherche d'opportunités économiques en milieu urbain - a souvent été considérée par les organisations comme un obstacle au maintien de données exactes sur les populations et à la fourniture de services. Cependant, il a aussi été démontré que cette mobilité réduit la dépendance envers l'assistance, en particulier lorsque les réglementations des pays d'accueil permettent aux réfugiés de se déplacer entre différentes régions et qu'ils peuvent accéder au marché de l'emploi, que ce soit de manière formelle ou informelle.

Une autre dimension est toutefois plus difficile à prendre en compte. La mobilité « transfrontalière » ne signifie pas de franchir une seule fois la frontière du pays d'origine pour échapper aux persécutions ou aux conflits, mais implique plutôt la possibilité de circuler entre le pays de refuge et le pays d'origine. La difficulté de conceptualiser ce type de mobilité comme potentiellement essentiel à la sécurité, aux moyens de subsistance et à l'avenir des réfugiés provient de la définition juridique selon laquelle les réfugiés cessent d'être des réfugiés s'ils retournent dans leur pays d'origine, sauf pour des visites courtes et exceptionnelles motivées, par exemple,

par des circonstances familiales. Toutefois, comme cela est devenu évident dans un grand nombre de situations de conflit prolongé, le niveau de sécurité dans un pays affecté par les conflits reste rarement stable au cours du temps et varie selon les zones géographiques. En conséquence, certaines régions d'un pays peuvent être suffisamment sûres pour que les personnes réfugiées dans un pays voisin y reviennent en visite régulièrement ou s'y engagent de nouveau dans des activités économiques et sociales, tout en maintenant leur résidence dans le pays d'accueil. En circulant à travers les frontières, les réfugiés peuvent rechercher des moyens de subsistance ou essayer de diversifier ces derniers, maintenir des liens familiaux et sociaux, garder l'œil sur leur propriété et même évaluer la possibilité du retour.

Étude de cas : les réfugiés irakiens

La vaste majorité des réfugiés irakiens établis actuellement en Jordanie et en Syrie vivent dans des villes, à la fois parce qu'ils viennent eux-mêmes d'un milieu urbain et parce que la ville leur permet d'accéder aux réseaux sociaux, logements et services. Bien que ce soit la classe moyenne, avec en général un haut degré d'instruction et d'attentes en termes de services, de moyens de subsistance et d'avenir, qui ait quitté l'Irak, l'on constate de fortes variations économiques entre diverses catégories de réfugiés irakiens de cette classe, et ces variations ont des conséquences directes sur leur sécurité, leurs moyens de subsistance et leur mobilité dans le pays d'accueil. Dans les deux pays, ceux qui manquent de connexions sociales et qui n'ont pas droit à un permis de séjour présentent des besoins

pressants, particulièrement en termes de moyens de subsistance. Beaucoup connaissent un appauvrissement du fait de leurs difficultés alors que leur déplacement se prolonge, à obtenir un revenu régulier et suffisant dans le pays d'accueil.

Nombre d'entre eux survivent grâce à des transferts de fonds envoyés d'Irak ou de distants pays d'asile ou d'émigration.

Ni la Jordanie ni la Syrie ne sont signataires de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de ses Protocoles, et elles n'ont aucun régime d'asile national. Les Irakiens sont considérés comme des migrants qui peuvent obtenir le droit de séjour soit en tant que détenteurs de capital (en investissant ou en achetant une propriété) soit en obtenant un contrat de travail. Mais un grand nombre de réfugiés ne sont pas capables de faire une demande de permis de séjour basée sur l'une de ces deux possibilités parce que le niveau d'investissement requis est élevé et que les marchés formels du travail sont limités. Pourvu que les réfugiés irakiens se soient rendu dans le pays légalement, ils ne sont pas considérés comme migrants en situation irrégulière mais plutôt comme « invités temporaires » sans droit au séjour ou à un permis de travail. Ce régime de tolérance (assez semblable à la situation des migrants sans papiers dans un certain nombre de pays occidentaux libéraux) permet d'accéder à plusieurs services fondamentaux relatifs à la santé et à l'éducation et procure un certain niveau de sécurité. Ce n'est qu'en cas de menace à la sécurité qu'ont été signalées des expulsions d'Irakiens par la Syrie et la Jordanie. Bien que cette tolérance de facto ne soit pas légalement contraignante, il est peu probable, au vu des politiques interarabes, que celle-ci soit un jour révoquée unilatéralement.

L'UNHCR est responsable de l'enregistrement et de la détermination du statut, mais comme la Jordanie et la Syrie ne permettent pas l'intégration locale, les personnes reconnues comme réfugiés sont orientées vers la réinstallation en pays tiers, principalement aux États-Unis. Actuellement, 230 000 Irakiens sont enregistrés auprès de l'UNHCR en Syrie et 47 000 en Jordanie. Le nombre total d'Irakiens ayant cherché à se



Des réfugiés arrivent au poste de frontière Al Tanf entre la Syrie et l'Irak.

mettre en sécurité dans ces pays est plus élevé, toutefois leur nombre est difficile à évaluer, en grande partie à cause de la nature hybride de la migration irakienne et de la circulation constante de nombreux réfugiés entre l'Irak et la Syrie ou la Jordanie, en dépit des réglementations mises en place pour contrôler les mouvements transfrontaliers.

L'absence d'un statut clair n'empêche pas la mobilité des réfugiés au sein même du pays d'accueil. Les fournisseurs d'assistance ont remarqué, en particulier en Syrie, un très haut degré de mobilité résidentielle parmi les Irakiens, qui se déplacent principalement vers les zones urbaines mais aussi de la ville de Damas vers la périphérie ou vers de plus petites villes et, dans les autres grandes villes, entre différents quartiers. Le déplacement à l'intérieur de la Syrie est animé par trois motivations principales : l'accès à l'emploi et aux services, la recherche de loyers moins élevés pour se loger et le rapprochement avec la famille, les amis ou les membres de la même communauté religieuse.

Plusieurs enquêtes indiquent qu'un nombre considérable d'Irakiens qui s'étaient réfugiés en Syrie sont depuis retournés en visite en Irak, en particulier en 2009, pour voir comment se porte leur famille ou garder un œil sur leur propriété. Un autre phénomène est celui des soutiens de famille qui vivent avec les personnes à leur charge en Syrie mais se déplacent régulièrement en Irak où ils ont un emploi ou font du commerce. Alors que la Syrie, officiellement, demande aux Irakiens d'être en possession d'un visa, elle leur permet en fait de se rendre sur son territoire ou d'y revenir en s'acquittant d'un paiement de US\$50. Pour les réfugiés de Jordanie, seuls les 25 000 qui ont un permis de séjour ou qui bénéficient des garanties financières ou institutionnelles pour appuyer leur demande de visa - dont les critères sont hautement sélectifs - ont le droit de franchir dans les deux sens la frontière avec l'Irak. Il en découle que les personnes qui ont le plus de mal à subvenir à leurs besoins, qui sont le moins capables de se rapprocher de leur famille dispersée et qui sont le moins à même de retourner chez eux, sont celles qui ne détiennent aucun droit de résidence en Jordanie.

La mobilité transfrontalière est importante pour de nombreux réfugiés irakiens pour plusieurs raisons :

- pour se rapprocher de leur famille dispersée entre l'Irak et les pays

d'accueil (avec un nombre important de familles dont le chef est une femme, ainsi que d'enfants ou de personnes âgées isolés)

- pour combiner la sécurité personnelle ou familiale dans un pays d'accueil sûr à l'accès aux ressources dans des régions d'Irak redevenues stables. Les soutiens de famille sont disposés à prendre certains risques ou à trouver un logement près de leur travail mais l'accès aux écoles, universités, marchés et services de santé peut s'avérer encore trop dangereux pour les autres membres de leur foyer.
- pour se préparer au retour. Le processus de retour se fait en plusieurs phases, y compris des visites préliminaires au retour auxquelles peuvent se joindre certains membres du foyer, tandis que les autres restent en Jordanie ou en Syrie ou s'installent ailleurs.

Inversement, entraver la mobilité transfrontalière multiplie le nombre de foyers divisés, limite ou empêche l'accès aux actifs et aux ressources, et rend les personnes incertaines vis-à-vis de leur avenir. En conséquence, un certain nombre de réfugiés qui préféreraient rester dans un pays voisin de l'Irak se tournent vers l'UNHCR, non pas à la recherche de protection mais plutôt d'une réinstallation éventuelle dans un pays tiers.

Dans un contexte où les perspectives d'une intégration à grande échelle en pays arabes sont très minces, que ce soit par le régime de l'asile ou de la migration de travail, où l'Irak est loin d'être stable en termes de sécurité et d'opportunités économiques, et où la sécurité humaine est inégalement répartie en Irak, il est impératif d'explorer des solutions créatives pour l'avenir des personnes déplacées à l'intérieur et à l'extérieur de l'Irak. Les solutions régionales durables doivent prendre en compte les conditions difficiles d'un grand nombre d'Irakiens non seulement en tant que réfugiés mais aussi en tant que migrants sans papiers. Une dimension supplémentaire à prendre en considération est le fort taux de circulation des réfugiés et autres migrants irakiens d'un côté à l'autre de la frontière entre l'Irak et la Syrie ou la Jordanie. Jusqu'à ce jour, les parties institutionnelles concernées semblent avoir largement ignoré ces deux aspects, alors même que leur incapacité à évaluer l'importance des flux transfrontaliers présente des conséquences potentiellement graves en

termes de planification des politiques et de recherche de solutions durables.

La Syrie constitue un exemple de bonne pratique puisqu'elle facilite la mobilité transfrontalière des Irakiens. Elle n'applique aucune amende pour « séjour indûment prolongé » aux personnes bénéficiant du statut d'invité qui désirent quitter le pays, et ces personnes ont jusqu'alors presque toujours été autorisées à revenir en Syrie.

Recommandations

Bien que les préoccupations des États d'accueil envers la protection de leur marché national du travail et de leur sécurité intérieure soient justifiées, les gouvernements jordaniens et syriens devraient néanmoins régulariser les Irakiens bénéficiant actuellement du statut d'invité. Un statut juridique tel que celui de « résident temporaire » serait adapté ; ce statut ne serait pas nécessairement associé au droit au travail mais permettrait de garantir le droit de revenir sur le territoire, en provenance d'Irak ou de tout autre pays. La Jordanie a récemment supprimé l'amende pour séjour indûment prolongé ; cependant, les conditions pour revenir en Jordanie demeurent difficiles à remplir pour les personnes au statut d'invité.

Les acteurs institutionnels concernés, y compris les gouvernements jordaniens et irakiens, devraient apporter leur soutien aux réfugiés qui désirent effectuer une évaluation personnelle de la situation avant de décider de retourner en Irak ou de se réengager physiquement avec ce pays sous une autre forme. Il est crucial que les personnes déplacées aient à leur disposition les moyens d'obtenir des informations sur le contexte juridique, institutionnel et sécuritaire qui soient pertinentes pour leur retour ou pour la reprise de liens sociaux et économiques transfrontaliers. Toutes ces formes de mobilités constituent des moyens de contribuer à la reconstruction de l'Irak.

Géraldine Chatelard (gchatelard@yahoo.com) est chercheuse à l'Institut français du Proche-Orient (IFPO), antenne d'Amman (<http://www.ifporient.org>). Cet article s'appuie sur un rapport intitulé « Protection, mobility and livelihood challenges of displaced Iraqis in urban settings in Jordan » (Les défis relatifs à la protection, à la mobilité et aux moyens de subsistance des déplacés irakiens en milieu urbain en Jordanie) que l'auteure a préparé en tant que consultante pour la Commission internationale catholique pour les migrations, disponible en ligne sur <http://tinyurl.com/ICMCChatelard>

Déplacement de non-ressortissants en Afrique du Sud

Jean-Pierre Misago et Tamlyn Monson

Le déplacement interne de non-ressortissants en Afrique du Sud soulève certaines questions sur la capacité du droit international à protéger ce groupe particulièrement vulnérable.

En l'espace de quelques semaines en mai 2008, de très nombreux non-ressortissants, principalement africains, ont été violemment déplacés des communautés des townships sud-africains dans lesquels ils s'étaient « intégrés ». Un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile sont alors devenus des PDI - une anomalie par rapport aux cadres internationaux sur le déplacement et le refuge. Leur situation a mis en lumière plusieurs idées reçues concernant l'impact de la migration internationale sur les communautés urbaines pauvres et les risques sécuritaires que ces idées reçues représentent dans les zones où la pénétration de l'État est faible. Elle a aussi permis de révéler un aspect négligé des débats actuels sur le déplacement interne.

La violence xénophobe n'est pas nouvelle dans l'Afrique du Sud post-apartheid. Toutefois, les violentes attaques contre les ressortissants étrangers qui ont choqué le pays en mai et juin 2008 ont été d'une férocité, d'une intensité et d'une ampleur géographique sans précédent. En moins d'un mois, plus de 135 incidents violents se sont produits, avec pour conséquence la mort de 62 personnes, plus de 670 blessés, des dizaines de femmes violées,

plus de 100 000 individus déplacés et des pillages et destructions de propriétés s'élevant à plusieurs millions de rands.

Dans le sillage de ces attaques - qui n'ont cessé qu'après l'intervention de l'armée sud-africaine - les ressortissants étrangers qui n'avaient pas été rapatriés ou déportés « de leur plein gré » (une grande partie d'entre eux étant des réfugiés ou demandeurs d'asile) ont été accueillis dans des camps improvisés à côté des postes de police, jusqu'à ce que des camps temporaires soient établis pour accueillir environ 20 000 personnes déplacées dans les provinces de Gauteng et de Western Cape. Il apparaît que la plupart des personnes déplacées ont choisi de se réinstaller dans d'autres quartiers urbains ou de retourner dans les communautés qui s'étaient mobilisées contre elles. Malheureusement, bien peu d'actions ont été entreprises pour limiter la possibilité d'une répétition des violences, et les PDI n'ont fait l'objet d'aucun suivi ou profilage par le gouvernement.

Déclencheurs de la violence

Entre août et novembre 2008, le Programme d'études de la migration forcée (FMSP - Forced Migration Studies

Programme) a mené des recherches pour déterminer les causes du déplacement et comprendre pourquoi, malgré un degré élevé de ressentiment à l'égard des étrangers dans toute l'Afrique du Sud, ce n'est que dans un nombre restreint de régions que les comportements xénophobes ont entraîné des déplacements violents. Les chercheurs ont visité neuf sites où des violences xénophobes avaient éclaté entre janvier 2007 et juin 2008, et deux sites qui n'avaient été le théâtre d'aucune violence importante, malgré la présence de non-ressortissants. Dans chaque site, l'équipe de recherche a interrogé des résidents sud-africains, des non-ressortissants,

des fonctionnaires du gouvernement, des chefs de communauté et des représentants des organisations de la société civile. Plus de 400 personnes ont participé à l'enquête, y compris des jeunes, des femmes et des personnes âgées.

Les explications populaires des causes des attaques contre les non-ressortissants mettaient en question l'impact négatif de l'intégration au sein des communautés urbaines pauvres des réfugiés, demandeurs d'asile et autres catégories de migrants africains transfrontaliers. Le « problème » des non-ressortissants était associé à la pauvreté urbaine, au crime et au chômage ; et aussi à la concurrence des non-ressortissants pour les ressources, les emplois et les opportunités dans les zones défavorisées et mal desservies. Le déplacement des campagnes vers les villes se produit dans un contexte semblable mais le fait que ces migrants étaient des étrangers, tant pour la nation que pour l'État, servait de justification pratique pour s'en prendre à eux.

Les recherches ont établi que, bien que ces perceptions des impacts de la migration internationale sur les régions pauvres aient en effet favorisé le climat des attaques, leurs facteurs de déclenchement directs n'étaient pas les impacts réels ou perçus de l'intégration urbaine mais plutôt la nature des structures autoritaires dans les régions affectées. Les mêmes tensions relatives au crime et à la compétition existaient aussi là où aucun déplacement n'avait eu lieu, suggérant que ces perceptions négatives sont une condition nécessaire, mais pas suffisante, du déplacement violent des non-ressortissants. Les recherches n'ont trouvé aucune preuve permettant de soutenir les affirmations populaires selon lesquelles les déplacements auraient été causés par :

- un influx massif d'étrangers dû à un mauvais contrôle des frontières : là où la population étrangère avait fortement augmenté, la cause en était un déplacement graduel et continu, et non un influx soudain. De plus, les nouveaux arrivants n'étaient pas les seules cibles des violences : la plupart des déplacés vivaient dans leur communauté depuis de nombreuses années.



Des réfugiés zimbabwéens font la queue tôt le matin devant le Centre d'accueil pour réfugiés de Musina en Afrique du Sud.

- L'augmentation des prix alimentaires et des produits de base et les difficultés économiques qui en résultent : la plupart des personnes interrogées comprenaient que les difficultés économiques étaient le fruit d'une crise économique mondiale, et non de la présence des non-ressortissants.
- des services insuffisants : les problèmes liés à la fourniture de services sont répandus dans toutes les régions pauvres d'Afrique du Sud. De plus, l'étude a révélé que l'approvisionnement de services était parfois pire dans les régions où aucune violence n'avait éclaté.

Les recherches ont permis d'établir que les violences avaient éclaté dans les régions où la présence de l'État était faible et où étaient présentes des structures d'autorité non officielles, non étatiques, ou partiellement privatisées. Ainsi, c'est la nature de l'autorité qui semble être le facteur permettant à ces perceptions négatives de se métamorphoser en déplacements violents. Les structures de l'autorité présentaient les caractéristiques suivantes dans les régions où de violents déplacements ont eu lieu :

- une xénophobie institutionnalisée dans les structures policières ou gouvernementales : souvent basée sur une connaissance et un respect limités des cadres nationaux juridique et politique relatifs aux non-ressortissants.
- des mécanismes de résolution des conflits inadéquats ou inadaptés : l'échec du gouvernement en place et des structures de la société civile pour répondre aux préoccupations des résidents (même si celles-ci sont sans fondement) concernant les non-ressortissants a entraîné la perte de confiance dans les structures officielles, encourageant l'autodéfense et la « justice de la rue ».
- des carences politiques ou une compétition pour diriger les communautés : cela a favorisé l'émergence de formes officieuses, illégitimes et souvent violentes de leadership local, qui encourageait et exploitait - afin d'affirmer son autorité et son pouvoir - le ressentiment des communautés envers les étrangers.
- une culture de l'impunité : éliminant ainsi un important facteur dissuasif contre la victimisation des non-

ressortissants et des autres étrangers à des fins personnelles et/ou politiques.

Recommandations pour l'Afrique du Sud

Les non-ressortissants déplacés par les attaques de mai 2008 ont été « réintégrés », non sans problème, dans les communautés qui les avaient déplacés, ou dans d'autres communautés urbaines pauvres où les non-ressortissants sont aussi stigmatisés et exclus, et où les structures gouvernementales sont tout aussi fragiles ou vulnérables à la cooptation par des groupes d'intérêts privés. Malgré cela, le gouvernement n'a développé aucun moyen de faire le suivi ou d'établir le profil des PDI non ressortissants en vue de suivre leurs déplacements et leur condition, ce qui signifie que leur impact sur les régions où ils se sont réinstallés ou « réintégrés » demeure inconnu, empêchant ainsi la gestion des risques vis-à-vis d'éventuels nouveaux déplacements. Dans ce contexte, les préoccupations sécuritaires concernant la réinstallation des non-ressortissants déplacés de l'intérieur restent profondes.

Il ne sera peut-être pas possible d'éliminer les tensions sociales, comme celles qui existent entre les autochtones et les « étrangers » dans les zones urbaines pauvres d'Afrique du Sud. Cependant, il est possible d'empêcher que ces tensions se transforment en violences et en déplacements, grâce à des structures fiables, redevables et compétentes qui s'engagent pour la justice universelle et l'État de droit. Trois étapes sont primordiales pour promouvoir ce type d'autorité :

- promouvoir l'accès universel au système juridique et aux structures de gouvernance locale, telles que les comités communautaires et forums politiques
- renforcer les mécanismes communautaires de résolution des conflits qui respectent les principes constitutionnels des droits universels et de l'application régulière de la loi
- combattre la culture actuelle de l'impunité en ce qui concerne les violences publiques et/ou xénophobes

Cela implique que, pour atténuer l'impact du déplacement interne, le respect de la loi est plus important que l'élaboration de nouvelles lois et politiques. Cela s'applique non seulement aux instruments internationaux mais aussi à la lettre de la loi nationale en général, puisque les

acteurs non-étatiques qui arrivent au pouvoir dans des régions où la présence de l'État est faible ne sont généralement pas ouverts aux arguments relatifs aux droits de l'homme ou aux droits constitutionnels.¹ Dans de nombreux pays, il existe des différences de taille entre les politiques relatives aux PDI et la pratique.² Ces différences peuvent provenir du rôle des autorités non-étatiques, ainsi que de la privatisation partielle des fonctions des autorités locales par le biais de réseaux qui déforment les intentions des politiques nationales et provinciales.

En Afrique du Sud, le fait d'être étranger accentue de plusieurs manières les vulnérabilités généralement associées au déplacement interne. Les non-ressortissants pauvres présents en Afrique du Sud, y compris les réfugiés et les demandeurs d'asile, ont bien moins de chances que les citoyens de réunir tous les papiers nécessaires (officiels et non officiels) permettant d'accéder à l'emploi, au logement ou aux services. Peu d'entre eux ont recours à la police en cas de crime, par peur d'être déportés ou à cause de la xénophobie institutionnalisée. Et à cause de la stigmatisation, il arrive plus fréquemment que les non-ressortissants soient exclus des mécanismes de justice populaire en place dans les zones où la pénétration du gouvernement est faible ou compromise. Ainsi les non-ressortissants demeurent-ils relativement invisibles pour l'État - une caractéristique qui les associe aux problèmes des crimes irrésolus dans l'imagination publique. D'un autre côté, à cause de leur langue, de leur manière de s'habiller et de leurs pratiques culturelles, les PDI sont bien visibles et sont ainsi des cibles faciles pour les résidents sud-africains des communautés dans lesquelles ils vivent. Cela représente un autre risque vis-à-vis de la protection, qu'il est difficile de gérer.

Des lacunes dans les Principes directeurs?

Les non-ressortissants déplacés en Afrique du Sud n'ont généralement pas été définis comme PDI et, en conséquence, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays n'ont pas été appliqués.³ Cette situation pose en elle-même la question de savoir si des non-ressortissants peuvent être considérés comme PDI selon le droit international. Cette situation soulève aussi d'autres questions relatives aux Principes :

Les Principes visent à protéger les PDI de toute discrimination et à

garantir leur égalité aux yeux de la loi. Comment pouvons-nous protéger les PDI dont le statut d'immigré entraîne des préjudices à leur égard ?

Comment pouvons-nous faire respecter les Principes 5 et 6 (qui soulignent les obligations juridiques des autorités pour protéger les personnes contre les déplacements arbitraires) et le Principe 29 (protéger le droit à un accès complet et égalitaire aux services et aux affaires publiques) lorsque les déplacements ont lieu dans des régions où la pénétration de l'État est souvent limitée ? Dans quelle mesure la protection est-elle entravée par l'idée que les États et les protagonistes internationaux sont les principaux acteurs responsables d'empêcher ou de solutionner le déplacement ?

Le Principe 9 oblige les États à protéger les groupes « qui ont vis à vis de leurs terres un lien de dépendance et un attachement particuliers ». Qu'en est-il des réfugiés qui ont une dépendance spéciale envers le pays où ils ont trouvé refuge ? Leur vulnérabilité est d'autant plus prononcée parce qu'ils sont à la disposition d'un État-nation dont le territoire n'est pas le leur.

Quelles sont les limitations lorsque l'on s'attache uniquement aux vulnérabilités des PDI alors que, dans le même contexte, les non-PDI sont tout autant vulnérables ? Les PDI sont souvent en concurrence avec les autres résidents pauvres des villes. Mais en ce qui concerne les non-ressortissants PDI en Afrique-du-Sud, le fait qu'ils semblent recevoir, selon le reste de la population, un traitement préférentiel dans des zones appauvries, mal desservies et surchargées s'est transformé, par le passé, en risque sécuritaire de grande envergure.

Jean-Pierre Misago (jpmisago@gmail.com) et Tamlyn Monson (tamlynmonson@gmail.com) sont chercheurs pour l'Initiative de politique et de pratique migratoire (Migration Policy and Practice Initiative) au sein du Programme d'études de la migration forcée (Forced Migration Studies Programme) (<http://www.migration.org.za>) de l'Université de Witwatersrand, à Johannesburg.

Le rapport complet de leurs résultats, accompagné de recommandations supplémentaires, est disponible en ligne sur <http://tinyurl.com/IOMza09>

- <http://www.migrationforcee.org/pdf/GP10/8-9.pdf>
- <http://www.migrationforcee.org/pdf/GP10/15-16.pdf>
- <http://www.idpguidingprinciples.org/>

Mobilisation sociale dans les camps de PDI du Pakistan

Shingha Bahadur Khadka

La mobilisation de la communauté et le renforcement de ses capacités, dans les situations où les PDI ont été traités comme acteurs plutôt que bénéficiaires, ont contribué à améliorer la prestation et la gestion des services.

Les opérations militaires d'août 2008 dans les zones tribales sous administration fédérale (ZTAF) du Pakistan ont provoqué des déplacements à grande échelle. A la fin mars 2009, plus de 13 000 familles (soit plus de 86 000 individus) avaient été enregistrés dans onze camps, tandis que quelque 70 000 familles (soit 420 000 individus) étaient hébergées par des familles d'accueil.

Kacha Gari, à la périphérie de Peshawar dans la Province de la frontière du Nord-Ouest (PFNO), a été établi comme camp de PDI en octobre 2008, après avoir été un camp de réfugiés afghans, et il abritait environ 2 600 familles (plus de 15 500 individus) en mars 2009.

Le Commissariat pour les réfugiés afghans (CRA) de la PFNO, soutenu par l'UNHCR, était responsable de la gestion et de l'administration du camp. Le Secteur de Coordination des camps et de Gestion des camps, composé d'organismes de l'ONU et de partenaires d'exécution - aussi bien des ONG que des organisations gouvernementales - garantissait la fourniture dans les camps de services essentiels tels que la santé, la nourriture, l'eau, le logement, les articles non alimentaires (ANA) et la protection. L'UNHCR fournissait le financement et le soutien technique nécessaires à la coordination du camp et la mobilisation sociale et, en tant que chef de secteur, coordonnait les activités de tous les prestataires de services.

Le système du jirga (conseil) est un élément fondamental de la culture pachtoune des peuples tribaux et a été utilisé de manière effective sous la forme de comités sectoriels pour faciliter la mobilisation sociale au sein du camp. Un Grand Shura était responsable de la coordination de tous les comités sectoriels dans les camps. Selon la culture locale, les comités mixtes sont interdits, et ainsi des comités séparés d'hommes et de femmes ont été établis pour chaque secteur. Le camp de Kacha Gari disposait de six comités

sectoriels différents : pour la gestion de l'eau (comités de 86 hommes/comités de 92 femmes), l'éducation (3/63), la santé (3/89), la protection (2/30) l'alimentation (3/0) et la sécurité (3/0). Il possédait en outre deux grands shuras (composés d'hommes seulement). La participation des hommes est plus élevée dans les comités où les intérêts des hommes sont plus importants, et il en va de même pour les comités de femmes lorsque le rôle des femmes est plus significatif, par exemple pour l'éducation, la santé et la sensibilisation à la protection pour les PDI-mêmes, en particulier les femmes et les enfants.

L'UNHCR et ses partenaires ont adopté une approche axée sur la communauté et se sont engagés à intégrer les questions relatives à l'âge, au sexe et à la diversité. Au départ, il a fallu renforcer les capacités des partenaires d'exécution et leur offrir des formations, puis fournir un suivi régulier et un retour d'informations. Les activités de renforcement des capacités ont revêtu la forme de formations destinées aux comités sectoriels et de réunions intersectorielles régulières pour les comités ; d'une réunion hebdomadaire de coordination du camp et d'une réunion mensuelle de coordination avec tous les partenaires ; d'une réunion bimensuelle avec les comités sectoriels ; et d'une réunion mensuelle avec le Grand Shura. La participation communautaire a joué un rôle certain pour garantir que les PDI se sentent responsables des services et de l'assistance.

Principaux obstacles

Les principaux défis et obstacles politiques à la mobilisation dans les camps étaient les suivants :

- La diversité des PDI, au regard de facteurs tels que le lieu d'origine et leur situation sociale, économique et politique, qui se manifestait dans leur niveau de sensibilisation générale et leur interaction avec les étrangers, de même que dans leur volonté à participer aux groupes et à travailler avec les autres.

- Des tensions précédentes entre PDI dans leur lieu d'origine, qui se sont révélées être une entrave majeure à la mobilisation sociale et à l'harmonie dans les camps.
- Les contraintes imposées aux femmes : pour des raisons culturelles, il n'était parfois pas possible que les femmes participent aux groupes et aux réunions de groupes, qu'elles entrent en contact avec les hommes et le personnel de sexe masculin, et même qu'elles entrent en contact avec le personnel féminin sans y avoir été autorisées par un homme de leur famille.
- L'aversion culturelle à l'idée même de participer à de tels groupes.
- Le sentiment, parmi les PDI, que les ONG ne respectent pas leur culture, leurs normes et leurs coutumes.
- La difficulté de garantir une représentation adéquate de l'ensemble de la communauté dans les groupes.
- L'égalité dans la distribution des secours d'urgence : au départ, les personnes plus vulnérables ne pouvaient accéder facilement aux articles alimentaires et non alimentaires
- Parmi les partenaires d'exécution, une compréhension et une expertise insuffisantes des dynamiques des PDI, des aspects de la mobilisation sociale et de la coordination avec les autres acteurs.
- la réticence des PDI à utiliser les équipements communautaires (en particulier les cuisines, toilettes et cabinets d'aisance) à cause du manque de familiarité avec les toilettes fermées et cabinets d'aisance modernes. Les PDI avaient l'habitude de vivre dans des logements familiaux « auto-suffisants ». Les femmes, en particulier, n'étaient pas autorisées ou disposées à quitter l'intimité de leur logement et de risquer de s'exposer aux étrangers, hommes ou femmes.
- Les défauts de la planification du site : les toilettes et cabinets d'aisance des hommes et des femmes étaient adjacents les uns aux autres, ce qui n'était ni facile d'usage, ni acceptable culturellement ; la construction d'une paroi de séparation/purdah pour faciliter l'intimité n'a fait qu'aggraver le problème. Les femmes n'ont pas le droit d'avoir des contacts avec les hommes hors de chez elles et, alors que les purdahs autour des

maisons et des immeubles familiaux procurent une certaine intimité et protection pour les femmes, les toilettes étaient situées hors de ce périmètre et ainsi considérées culturellement comme hors limites pour les femmes. Les contraintes associées à l'utilisation des cabinets d'aisance ou latrines entraînaient des risques pour la santé, une certaine anxiété et des problèmes liés à la sécurité.

Il nous a fallu adopter plusieurs stratégies pour surmonter ces obstacles. Par exemple, afin d'établir un rapport entre les prestataires de service et les PDI et de stimuler la socialisation et l'interaction, nous avons commencé à appeler tout le monde par son nom, même les enfants. Et nous avons constamment cherché à solliciter les représentants âgés des communautés - surtout les hommes - pour promouvoir l'importance de l'approche par groupes et le rôle des ONG.

Un système a été mis au point pour transmettre les décisions prises par le Grand Shura aux femmes, et pour qu'elles puissent lui faire part de leurs points de vue, de manière à aider chaque partie à comprendre les perspectives et les décisions de l'autre. Enfin, les groupes ont participé à la distribution des secours ; le Grand Shura a été encouragé à participer à la distribution des articles de secours et à créer un système de distribution équitable. Les articles rares ont été distribués de tente en tente par les membres des shura.

Résultats et enseignements

Ces stratégies ont en général porté leurs fruits. Dans l'ensemble, elles ont favorisé une bien meilleure compréhension de l'importance de la participation communautaire. Les secours sont maintenant distribués équitablement, et les plus vulnérables les reçoivent en priorité. Nous avons vu des améliorations quant à la sécurité, à l'inscription des filles à l'école et aux connaissances et au comportement des résidents vis-à-vis de l'hygiène et de l'assainissement. Les PDI partagent leurs problèmes et participent activement à l'enregistrement, à la gestion des services et à la recherche de solutions concernant, par exemple, les problèmes associés à l'eau, à l'assainissement ou aux services de santé, lorsque ceux-ci apparaissent.

A partir de notre expérience dans le camp de Kacha Gari, nous avons conclu qu'il est essentiel de :

- renforcer adéquatement les capacités des partenaires d'exécution et



UNHCR/M Pearson

s'assurer de l'engagement et de la redevabilité de tous les employés

- entretenir de bonnes relations avec les femmes et les enfants car ils jouent un rôle vital dans la mobilisation sociale
- maintenir une distance appropriée avec la communauté car cela aide à la pousser à utiliser et adopter de nouvelles idées adaptées à la situation. Sans distance entre la communauté et le personnel fournissant les services dans les camps, la communauté n'acceptera pas les nouvelles idées ou les informations partagées et disséminées par le personnel.
- garantir que le concept et le processus de mobilisation sociale dans les camps soient compris par les PDI et les organismes d'exécution
- s'assurer que le concept de la responsabilité sectorielle soit parfaitement compris par les partenaires
- organiser des réunions régulières avec tous les acteurs et les groupes communautaires afin de partager les avancées, de planifier et de débattre des problèmes alors qu'ils apparaissent. La coordination entre tous les acteurs (gouvernement, prestataires de services, partenaires d'exécution et groupes communautaires) et la participation de la communauté à l'identification des besoins et à la conception des services se sont révélées être des facteurs clés de l'efficacité de la fourniture et de la gestion des services
- respecter la diversité des cultures et les pratiques des bénéficiaires.

Shingha Bahadur Khadka (shinghak@yahoo.com) a travaillé en tant qu'agent de développement communautaire pour l'UNHCR à Peshawar, au Pakistan, et est aujourd'hui directrice de recherche pour Jana Bikash Consultancy (P) Ltd. au Népal.

Des enfants PDI jouent dans le camp de Kacha Gari, à Peshawar, PFNO, décembre 2008.

Souplesse du mandat de protection

Andreas Kamm

Le Conseil danois pour les réfugiés a dû ajuster son mandat plus d'une fois afin d'être fidèle à sa vision, selon laquelle aucune personne déplacée ne devrait se voir refuser une protection et une solution durable.

Lorsque le Conseil danois pour les réfugiés (CDR) a été établi en 1956, la tâche de l'organisation se limitait à recevoir et intégrer les 1 400 réfugiés hongrois qui avaient fui au Danemark suite à l'invasion de leur pays par les Soviétiques. A l'époque, personne ne s'attendait à voir plus de réfugiés arriver au Danemark, et il était donc prévu que le CDR soit dissout une fois que les Hongrois auraient trouvé leurs marques au sein de la société danoise.

Aujourd'hui, plus de 50 ans plus tard, le CDR existe toujours. Au départ, c'est l'arrivée de nouveaux groupes de réfugiés au Danemark qui a donné plus de travail à l'organisation. Plus tard, les connaissances et les enseignements tirés de l'assistance aux réfugiés au Danemark ont été mis en application pour aider les personnes ayant besoin de protection dans d'autres pays. Aujourd'hui, le CDR est présent dans plus de 30 pays.

En contraste avec le monde de 1956, il est aujourd'hui de plus en plus difficile de distinguer les différents types de migrants, réguliers ou irréguliers, à cause de la mixité des motivations de

départ et du changement fréquent de statut en cours de route. Par exemple, une personne qui est d'abord déplacée au sein de son propre pays - une PDI - peut ensuite franchir la frontière pour se rendre dans un pays voisin - devenant de ce fait un réfugié - puis se rendre ensuite dans d'autres pays en tant que migrant à la recherche de meilleures conditions de vie.

Quelles qu'en soient les causes, le déplacement s'accompagne inévitablement de pressions sur les droits des personnes. Et les personnes sans droits ont besoin de protection - pas forcément contre les persécutions (comme les réfugiés) mais contre la perte de leurs droits à une vie digne. Dans cette optique, le concept de protection a évolué de la protection contre les persécutions à la protection des droits en général. Comme le CDR est une organisation axée sur les droits, il a pu ajouter de nouveaux groupes à la liste de ses bénéficiaires et modifier son mandat plus d'une fois en adaptant et en élargissant la définition originale du concept de protection.

Un objectif d'intégration nationale

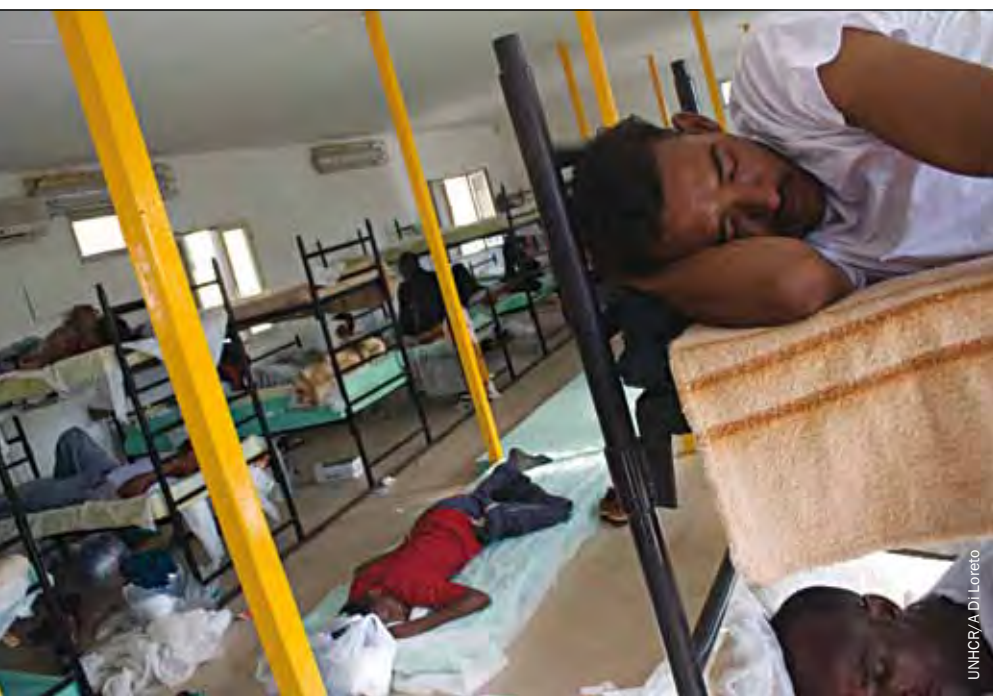
Depuis l'arrivée du premier groupe de réfugiés hongrois au Danemark, l'objectif national du CDR est l'intégration. L'un de ses aspects est de permettre aux réfugiés d'exercer leurs droits, de manière égale, au logement, à l'éducation ou au travail, par exemple. L'autre aspect important de l'intégration est la promotion de la tolérance et d'un accueil chaleureux au sein de la société d'accueil envers les nouveaux citoyens, dont les habitudes et les coutumes sont souvent différentes.

Au cours de ces dernières années, les difficultés ont été exacerbées par l'intensification des flux migratoires à l'échelle de la planète et au Danemark. Les migrants issus de pays en développement présentent souvent les mêmes besoins de soutien à l'intégration que les réfugiés. De plus, la société réceptrice considère souvent ces deux groupes - migrants et réfugiés - comme un seul, avec pour résultat que l'acceptation et l'intégration des réfugiés en particulier dépend de l'intégration de tous les nouveaux citoyens. Ainsi est-il vite devenu évident pour le CDR que ses activités pour une intégration réussie au Danemark devaient nécessairement inclure l'intégration de tous les autres groupes de migrants, et pas uniquement les réfugiés.

Certains services offerts par le CDR (tels que la formation linguistique, la sensibilisation sociale et culturelle, l'assistance aux familles vulnérables et les services d'interprétariat) sont aujourd'hui disponibles aux travailleurs venus d'autres pays de l'Union européenne aussi, et le mandat du CDR est en train d'être modifié pour inclure les migrants en situation irrégulière, les employés au pair et les autres personnes ayant besoin d'aide et de conseils en relation à leur statut juridique et à leurs possibilités au Danemark.

Refugiés, PDI et migrants en situation irrégulière

Comme la majorité des personnes déplacées dans le monde aujourd'hui sont déplacées dans leur propre pays (PDI), les organisations de réfugiés telles que le CDR ont dû élargir leur mandat pour y inclure les PDI. Cet ajustement n'a pas été le dernier, puisque le déplacement aujourd'hui est causé par bien d'autres facteurs que les persécutions. La pauvreté et des conditions de vie misérables forcent



Centre de détention pour réfugiés et migrants sur l'île italienne de Lampedusa.

un nombre croissant de personnes à se déplacer. Et comme il n'est pas toujours possible à ces personnes d'obtenir un visa ou même des documents de voyage qui faciliteront leur départ vers un nouveau pays, la plupart deviennent des soi-disant migrants en situation irrégulière.

A travers le monde, les migrants en situation irrégulière sont coincés dans une zone grise. Ils sont parfois acceptés dans les sociétés comme main-d'œuvre bon marché mais ils travaillent dans l'illégalité et n'ont pas accès à l'éducation, aux soins de santé ou aux autres services. Sans aucun droit juridique, ils sont vulnérables aux violations de leurs droits humains et risquent de devenir victimes de la traite des êtres humains, de la migration clandestine et de traitements inhumains, voire même de perdre la vie. De tels mauvais traitements et de telles souffrances sont régulièrement signalés dans la documentation des flux migratoires entre, par exemple, l'Afrique de Ouest et les Îles Canaries, la Corne

d'Afrique et les États du Golfe, et à travers l'Europe centrale et de l'Est.

La perte des droits, associée au statut de migrant en situation irrégulière, justifie le besoin de protection des droits fondamentaux des individus. Le CDR travaille déjà auprès de groupes de personnes considérées comme migrants en situation irrégulière, tels que les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée et qui résident aujourd'hui illégalement au Danemark.

Dilemmes et difficultés

Bien que l'élargissement de son mandat pour y inclure de nouveaux groupes cibles ait été, pour le CDR, une décision évidente et adaptée, porter assistance à de nouveaux groupes de bénéficiaires a soulevé de nouveaux défis pour l'organisation. Par exemple, porter assistance aux PDI a nécessité que l'organisation devienne adepte de la diplomatie humanitaire. Le CDR essaie de relever les nombreux défis

en garantissant la transparence de son travail, en s'engageant pleinement auprès des populations déplacées et en restant toujours en contact étroit avec les autorités et les gouvernements vis-à-vis de sa mission humanitaire.

La complexité des tendances migratoires récentes a contribué à une montée de la xénophobie dans les pays récepteurs. Au cours des 50 prochaines années, les changements climatiques perturberont de plus en plus les moyens de subsistance de nombreuses personnes dans les pays en développement ; pour nombre d'entre elles, une réaction naturelle sera de migrer à la recherche d'autres possibilités, ailleurs. D'autres facteurs de déplacement verront aussi probablement le jour, et le CDR devra continuer de montrer une certaine souplesse dans son interprétation des droits et de son mandat.

Andreas Kamm (Andreas.Kamm@drc.dk) est Secrétaire général du Conseil danois pour les réfugiés (<http://www.drc.dk>).

Fermeture des camps de PDI et inégalités des sexes au Timor-Leste

Phyllis Ferguson

Au cours d'une série de crises au Timor-Leste entre 2006 et 2008, l'assistance humanitaire s'est de plus en plus concentrée sur un objectif de fermeture des camps de PDI, en parallèle au retour assisté des PDI vers leur communauté ou vers de nouveaux lieux de vie.

Au cours d'une série de crises au Timor-Leste entre 2006 et 2008, l'assistance humanitaire s'est de plus en plus concentrée sur un objectif de fermeture des camps de PDI, en parallèle au retour assisté des PDI vers leur communauté ou vers de nouveaux lieux de vie.

Entre 2006 et 2008, plus de 150 000 personnes ont été déplacées dans plus de 65 camps de PDI et abris transitionnels. Cette même période a vu une augmentation du nombre de cas de violences conjugales et de violences sexuelles et sexistes (VSS), pour des raisons intrinsèquement liées aux changements dans les relations sociales, à la désagrégation familiale, à la perte de confiance et aux difficultés économiques. Les PDI ont perdu leurs biens et leur logement, ont connu la séparation, l'insécurité, la menace des violences et des problèmes de santé. Les derniers camps et abris transitionnels

auraient dû fermer à la fin 2009 mais une enquête récente de la Banque mondiale sur Dili, la capitale du Timor-Leste, a signalé des niveaux constants de violence, avec 40 % des PDI rapatriés dans un quartier de la ville affirmant être toujours victimes de conflits. La fermeture des camps n'est en rien une panacée.

Fermeture des camps de PDI, inégalité des sexes et violence

Des cas d'accouplement forcé, d'attaques sexuelles et de viol ont été signalés par les PDI dès les premiers mois du déplacement en 2006, tout comme des cas de grossesses « non désirées » en conséquence de ces incidents. Certaines de ces attaques étaient l'expression de frustrations masculines provoquées par la perte, la dislocation et l'incertitude, et souvent exacerbées par l'usage d'alcool. Il s'agissait surtout de cas de violence conjugale, et parfois même d'inceste. On a dès lors pris en compte les préoccupations des femmes

PDI vis-à-vis des facteurs physiques facilitant ces agressions, tels que l'absence d'électricité la nuit et l'insécurité des camps - associée à un manque général de sécurité. Plusieurs tentatives de rectification de ces problèmes ont eu lieu, même s'il n'était pas possible de faire grand-chose quant au manque d'intimité dans les tentes abritant deux familles.

Des Comités de femmes ont vu le jour dans certains camps - avec le soutien de Rede Feto¹ - et ont agi pour que les politiques et la planification deviennent proactives plutôt que réactives. S'ensuivirent des campagnes médiatiques sur la violence conjugale, les VSS et la traite des êtres humains, sous forme d'affiches, de pièces de théâtre et de programmes radiophoniques au sein des camps. Ces actions ont joué un rôle central dans la réduction du nombre d'incidents violents. Les ONG locales, les ONG internationales, les organisations de la société civile, le PNUD et le gouvernement ont tous encouragé ces stratégies.

Toutefois, une désagrégation familiale de facto se produit souvent à cause de

la vie-même des camps, avec les mères et leurs enfants en bas âge établis dans un camp tandis que les enfants se rendant à l'école primaire ou secondaire vivent dans un autre camp, près de leur établissement scolaire. Le père se trouve lui aussi, fréquemment, dans un autre camp ou dans une région rurale hors de la capitale, et il se déplace souvent entre l'ancien logement familial endommagé ou détruit et les autres membres de sa famille dans leurs camps de PDI respectifs. Une augmentation de la polygamie a aussi été signalée.

Cette séparation des familles, associée à la fermeture de plusieurs écoles de Dili



Des rapatriés quittent leur camp de PDI à Dili.

pendant de longues périodes en 2006 et 2007, a entraîné la désagrégation de la vie familiale et une rupture des activités routinières et des schémas d'étude et de travail. Même lorsque les écoles ont rouvert, il n'était souvent plus possible de reprendre les cours : ils coûtaient trop cher.

Certaines grossesses « non désirées » dans les camps de PDI venaient de relations entre « petits amis » dans les circonstances inhabituelles et exceptionnelles de la vie dans les camps. De telles relations étaient auparavant plutôt rares à cause des valeurs traditionnelles et des pressions exercées par les parents, les voisins et la communauté en temps « normal ». Ces nouvelles amitiés se sont formées naturellement dans les camps de PDI alors que les vieux attachements entre voisins et le soutien pastoral ont été interrompus. Cela représentait un défi particulièrement difficile pour les parents de filles adolescentes ou de jeunes adultes. Des grossesses ont donc eu lieu, et certaines jeunes femmes

sont aujourd'hui mère d'un enfant et en attendent un second, non désiré, alors qu'elles quittent le camp de PDI.

Cette situation entraîne plusieurs conséquences sociales pour toutes les personnes concernées. Dans de nombreux cas, le petit ami et sa famille affirme qu'il est trop jeune pour se marier et prendre en charge la jeune femme et l'enfant ou les enfants. Certains nient être le père. La jeune femme et sa famille font face à des choix difficiles. Le Programme de suivi du système judiciaire (Judicial System Monitoring Programme, JSMP), une ONG du Timor-Leste, peut fournir des conseils juridiques et apporter un soutien pour mener

l'affaire devant les tribunaux mais la procédure judiciaire est lente, car de nombreux cas s'accumulent, et le résultat est incertain. Avoir recours à la justice semble donc décourageant. Et souvent, c'est une solution impossible du point de vue logistique ou financier. La famille de la jeune femme est victime d'une perte, dans le sens où toute perspective de *barlake* (dot correspondant au « prix de la fiancée ») versée traditionnellement à la famille de la future

mariée) est maintenant impossible, à moins que le jeune homme et sa famille acceptent de verser un paiement par le biais d'un système de médiation traditionnel.

De plus - en partie à cause de la crise - de nombreuses jeunes femmes n'ont pas mené à bien leur éducation et n'ont aucune compétence. Leurs perspectives de poursuivre une éducation ou une formation sont entravées par leur responsabilité vis-à-vis de leurs jeunes enfants. Elles retournent dans leur famille avec leurs enfants à charge et représentent ainsi un fardeau supplémentaire pour leur famille, dans le contexte de ressources de plus en plus rares suite à la fermeture des camps. Où peuvent-elles aller, et que peuvent-elles faire pour subvenir à leurs propres besoins ? Certaines se tournent alors vers l'industrie du sexe.

Paiements du gouvernement en faveur des PDI de retour

Alors que les camps fermaient, les propriétaires de petits commerces

exigeaient le paiement des arriérés. De nombreuses femmes PDI avaient demandé crédit auprès de ces commerces pour les petits besoins quotidiens. Dans certains cas, ces crédits ayant été accordés pendant plus de trois ans, les montants dus étaient considérables. Les femmes avaient tout à craindre si les propriétaires des commerces signalaient l'ampleur de ces dettes aux maris ou partenaires qui n'en savaient rien. Les femmes pensaient et espéraient que le « paquet de retour » offert par le gouvernement pourrait être utilisé pour éponger ces dettes.

Cette situation, en plus de toutes les autres incertitudes liées à la fermeture des camps, ne faisait qu'intensifier le sentiment de frustration et d'impuissance des hommes PDI. La culture de dépendance dans les camps de PDI engendrait une dynamique destructrice de méfiance familiale basée sur le sexe, qui demeure aujourd'hui. Ces ressentiments ont accompagné les divers membres des familles au cours de leur réinstallation. En général, les femmes n'ont pas été les bénéficiaires des paiements en faveur des rapatriés, et n'ont pu les utiliser pour rembourser leurs dettes ou pour aider leurs enfants et elles-mêmes à se réinstaller après avoir quitté les camps.

Le montant offert par le gouvernement aux PDI de retour, après avoir revérifié le niveau de destruction de leur ancien logement, a été versé aux hommes chefs de familles. La polygamie s'est répandue une fois que les hommes ont reçu ces liquidités, nuisant aux relations familiales, entraînant une perte de confiance, poussant les hommes à refuser leurs responsabilités familiales et parfois même à abandonner femme et enfants. Comme rien n'a été fait pour les arrêter, le nombre de cas d'hommes ayant disparu avec l'argent perçu n'a cessé d'augmenter. Cela s'est aussi révélé être un fardeau pour les services publics.

L'essor du pouvoir d'achat des hommes s'est traduit par l'acquisition d'un grand nombre de voitures utilisées comme taxis et de motos. Les nombreux ralentissements et embouteillages de Dili en sont l'illustration. Les combats de coqs, les jeux d'argent, la consommation d'alcool et d'autres loisirs généralement pratiqués par les hommes ont aussi fortement augmenté, tout comme les cas de violence domestique. Lorsque les femmes signalent ces dernières elles mentionnent souvent des querelles au sujet de l'accès à l'argent et de son usage. Comme les fonds n'ont pas été utilisés pour le logement, la perte de logement pouvait en résulter, ce qui créait des

tensions supplémentaires entre hommes et femmes et de nouvelles difficultés, en particulier pour les femmes et les enfants.

Dans les Districts de l'Est, les paiements de réinstallation ont été versé sur des comptes en banque mais il n'était pas possible que ce compte soit un compte commun, ni que les femmes en soient les seules titulaires même lorsqu'elles étaient le seul chef de famille. Cela a entraîné de grandes inégalités à l'encontre des femmes, en tant que mères, chefs de famille ou grand-mères ayant à charge une fille avec des enfants ou une fille vivant une grossesse non désirée. Le besoin d'égalité entre les sexes vis-à-vis de ces versements avait été discuté mais n'a pas été inclus dans la planification ni dans la politique du gouvernement.

Le nombre de cas de violence domestique et de VSS continue d'augmenter au Timor-Leste à cause de l'insécurité physique et économique : chômage, désagrégation familiale et cycles continus de bouleversement résidentiel dus à la migration et la migration forcée. Les fournisseurs de service et les groupes de défense connaissent des difficultés pour soutenir les femmes et les enfants victimes de violence domestique et de VSS, mais les ressources humaines et financières sont insuffisantes, de même que la continuité du personnel, la fourniture de service et l'efficacité de la représentation. Alors que des fonds avaient déjà été alloués à la transition hors des camps de PDI, la crise financière globale a sévèrement entravé la capacité des donateurs à continuer d'apporter une assistance. C'est un défi constant de garantir un financement pérenne afin de mener durablement des activités de proximité, et particulièrement de développer et de suivre les services dont les personnes ont tant besoin, aussi bien dans la capitale que dans les 13 districts. Le financement des donateurs continue de s'amenuiser, alors qu'il est tout autant nécessaire qu'auparavant.

Phyllis Ferguson (phyllis.ferguson@sant.ox.ac.uk) travaille au Timor-Leste depuis 2003 pour des groupes de défense des droits de l'homme, des ONG et NGI, des organismes de l'ONU et le gouvernement. Cet article s'inspire d'une étude plus large sur la violence contre les femmes qu'elle a menée au Timor-Leste.

1. Rede Feto (Women's Network) est une organisme-cadre regroupant 17 organisations, établi en 2001 suite aux délibérations du Premier Congrès national des femmes de 2000, visant à promouvoir l'égalité des sexes et les droits des femmes et à soutenir les femmes dans le développement.

Désagrégation familiale à Bogota

Ofelia Restrepo Vélez et Amparo Hernández Bello

Le déplacement forcé ne fait pas que déraciner et déplacer les familles : il fracture aussi leur cadre de convictions, d'identité, de routine quotidienne, de relations et de tissu social et provoque un effondrement physique, émotionnel et psychologique.

Une étude des populations déplacées de Bogota indique que le déplacement forcé provoqué par les violences politiques a eu un profond impact sur la cellule familiale en Colombie.¹ Lorsque le déplacement forcé a lieu, certains membres des familles - en particulier les adultes et les jeunes hommes - sont assassinés ou « disparaissent », sont forcés de fuir ou recrutés pour combattre. Quelque 47 % des familles vivant à Bogota se désagrègent suite à de tels déplacements, la taille moyenne de la famille passant de 6,2 personnes avant le déplacement à 5,2 après.

Environ 77 % des personnes déplacées sont originaires de régions rurales, où le modèle familial prédominant est celui de la famille colombienne patriarcale traditionnelle. L'éclatement des familles vient renforcer certaines structures familiales et en affaiblir ou en éliminer d'autres. De nouvelles formes d'organisation familiale sont apparues, telles que : femmes seules à la tête d'un foyer comprenant des enfants de moins de 18 ans ; familles restructurées comprenant des individus issus d'unions précédentes ; et foyers avec des enfants ne vivant pas avec leurs parents mais avec d'autres membres de leur famille, ou avec des personnes sans lien de sang. Au cours de notre étude, nous avons trouvé que la structure nucléaire de 50 % des familles déplacées était restée intacte, en comparaison à 60 % de familles parmi la population non-déplacée des mêmes zones résidentielles ou d'accueil ; parmi les familles déplacées, 37 % des chefs de familles étaient des femmes, alors que ce chiffre est de 30 % dans la population d'accueil ; le pourcentage de familles dont le père est responsable de l'éducation des enfants est de 9,2 % dans les familles déplacées, contre 6,5 % dans les familles d'accueil ; et les femmes seules à la tête d'un foyer avec des enfants représentaient respectivement 17 % et 10 % des familles.

Les familles font l'expérience de changements soudains et de nouveaux défis. Le tissu social, plus ténu, de leur nouvel environnement urbain entraîne des situations précaires - la plupart vivent dans des habitations surpeuplées - et les schismes et difficultés auxquels certains couples font face en tant que

déplacés les force à se séparer et quitter leurs enfants. Dans la famille traditionnelle, le rôle de la femme porte avant tout sur la reproduction et la socialisation, l'éducation et les soins des enfants, tandis que l'homme travaille et nourrit la famille. Suite au déplacement, de nombreuses femmes ont dû prendre en charge leur famille, à cause du changement de contexte, du manque de possibilités pour leur mari (s'il est toujours présent) ou de l'absence de ce dernier (abandon, mort, disparition). Ces femmes occupent des emplois domestiques qui correspondent aux rôles traditionnels de la femme : garde d'enfants, entretien, production alimentaire. La plupart d'entre elles travaillaient comme petits exploitants agricoles, ont peu d'instruction et ne savent pas faire autre chose que travailler la terre - une compétence inutile en ville.

Les femmes voient leurs possibilités d'interaction quotidienne avec leurs enfants et leur mari fortement réduites, et leur absence du foyer familial provoque des problèmes avec leur mari et a des conséquences néfastes sur le développement des enfants. Pour ces femmes, leur absence du foyer familial entraîne une surcharge de responsabilités, une perte de leur estime personnelle et de leur autorité, de même qu'un sentiment de culpabilité pour ne pas pouvoir remplir leurs obligations et leurs devoirs envers leur famille.

« Une femme souffre plus lorsque son mari est parti et qu'elle doit remplir le rôle du père, de la mère et de tout... Oui, la plupart d'entre nous portons tout sur nos épaules. » (Atelier de familles déplacées, Bogotà, octobre 2005)

De nombreuses femmes adultes et adolescentes qui se retrouvent seules souffrent de dépression.

« Si vous aviez un compagnon à vos côtés, alors vous aviez quelqu'un qui vous aidait à avancer, mais toute seule... tout repose sur vous, que vous le vouliez ou non. Souvent, vous pensez qu'il n'y a personne pour vous aider, pour vous serrer dans ses bras... Tout vous donne envie de pleurer, vous devenez très sensible et triste, vous

devenez caractéristique, vous n'avez plus envie de rien faire... C'est alors que commencent vraiment les problèmes - ils en ont marre de vous et partent. » (Atelier pour femmes déplacées, quartier de Nueva Esperanza, Rafael Uribe, Bogota, septembre 2005.)

Lorsque les hommes perdent leur rôle de chef de famille, ils pensent qu'ils perdent aussi leur statut de père et de mari. Cela peut provoquer une crise d'identité, une perte de l'estime de soi, et mène souvent à l'abandon de la famille ou à un comportement violent à son encontre.

« Après le déplacement, nombre d'hommes décident de quitter leur famille parce qu'ils ne voient aucune autre issue, ils ne trouvent pas de travail, ils n'ont rien à faire et les enfants pleurent parce qu'ils ont faim. Ils choisissent l'issue la plus facile, qui est de partir, et qui reste-t-il pour faire le travail ? La maman, comme toujours - parce que quand vous êtes mère, partir et abandonner vos enfants vous brise le cœur. » (Atelier pour femmes déplacées, Ciudad Bolívar, Bogotá, octobre 2005)

Avant le déplacement, les enfants d'origine rurale jouaient un rôle actif dans la famille.

En ville, plusieurs d'entre eux abandonnent leurs responsabilités, choisissant à la place une forme d'indépendance qui nie les liens familiaux et l'autorité familiale en faveur de relations avec leurs pairs. Certains croient pouvoir atteindre l'inclusion sociale dans leur nouveau contexte en rejoignant des groupes armés ou des fraternités urbaines criminelles.

« Lorsque les conflits ont débuté, les enfants ont commencé à changer leur comportement, et cela se voyait dans leurs jeux et leur manière de se comporter avec nous, leurs parents. Ils sont devenus plus agressifs, ils n'ont pas de respect pour nous. » (Atelier pour femmes déplacées, Ciudad Bolívar, Bogotá, juillet 2005)

Ces changements sont influencés par divers facteurs, tels que : une réduction de la protection familiale à cause du départ d'un ou des deux parents ; ne pas avoir fait son deuil de la perte d'un être cher ; le manque de possibilités ; l'invisibilité en tant que génération « perdue » ; et l'influence par les pairs. Tous ces facteurs augmentent la vulnérabilité et créent des problèmes qui étaient rares ou simplement inexistantes auparavant, tels

que la prostitution, la consommation de drogues, les grossesses non désirées et les maladies sexuellement transmissibles.

Les schismes et conditions de vies provoqués par le déplacement forcé modifient les dynamiques et la structure familiales. Alors que les cellules familiales sont moins nombreuses et que le nombre de familles désagrégées augmente, alors que les femmes se retrouvent seules à élever leurs enfants et alors que de nouvelles structures familiales voient le jour, les femmes et les enfants sont de plus en plus vulnérables et les familles déplacées font face à une qualité de vie de plus en plus médiocre.

Ofelia Restrepo Vélez (orestrep@javeriana.edu.co) est chercheuse à la Faculté de Médecine et Amparo Hernández Bello (ahernand@javeriana.edu.co) est professeur à la Faculté de Sciences économiques et administratives, à la Pontificia Universidad Javeriana, à Bogota, en Colombie

1. Cet article s'appuie sur les résultats d'une étude de 2005 portant sur la protection sociale, la santé et le déplacement forcé à Bogota, menée par l'Université Javeriana, le Bureau de la santé du district de Bogota et la fondation Attention to Migrants, financée par IDRC Canada.

Mort mais encore en vie : la séparation au Royaume-Uni

Roda Madziva

Les recherches menées auprès de migrants zimbabwéens au Royaume-Uni mettent en évidence les souffrances causées par un régime d'immigration qui donne la priorité au contrôle des flux migratoires plutôt qu'aux obligations humanitaires.

En raison du niveau sans précédent de répression politique et de l'effondrement de l'économie nationale, de nombreux hommes et femmes du Zimbabwe en viennent à considérer la migration comme le seul moyen de garantir la survie de leur famille et d'échapper aux persécutions et à la torture. Les possibilités d'émigrer rapidement, légalement et en toute sécurité sont limitées, et donc de nombreux parents prennent la décision difficile de migrer d'abord seuls, avec pour intention de s'arranger pour que leurs enfants les rejoignent le plus tôt possible après leur départ. Malheureusement, les politiques en matière d'immigration des pays vers lesquels ils fuient impliquent souvent que cette période de séparation loin de leurs enfants est bien plus longue qu'il ne l'avait imaginée, et parfois même permanente.

Une vie en suspens

Des entretiens menés avec 18 parents zimbabwéens forcés de vivre loin de leurs enfants mettent en lumière les raisons de leur fuite et la douleur de la séparation. Dans certains cas, les demandeurs d'asile avaient reçu des menaces de mort ou été victimes de graves violences, et leur principale priorité était de sauver leur vie en fuyant vers le Royaume-Uni pour y demander l'asile. Dans d'autres cas, ils pensaient qu'ils ne pourraient voyager en sécurité avec leurs enfants ou ils n'avaient pas les moyens financiers leur permettant de les emmener avec eux.

Toutefois, une fois arrivés au Royaume-Uni, ils se sont retrouvés prisonniers d'un système d'asile et d'immigration alambiqué et inhospitalier, face auquel leur espoir d'être rapidement réunis avec leurs enfants s'est vite envolé. Seules les personnes bénéficiant du statut de réfugiés ont droit au regroupement

familial - mais obtenir l'asile sur la base de violations des droits humains est un processus extrêmement long et compliqué.

« Ma demande d'asile a été rejetée - elle manquait de crédibilité, voilà ce qu'ils m'ont dit. J'ai fait appel et ... ma demande a de nouveau été rejetée. [Je] viens juste de faire une nouvelle demande. J'en suis maintenant à ma huitième année au Royaume-Uni. Et voilà où j'en suis, une personne recherchant toujours l'asile et qui ne peut pas rentrer au Zimbabwe pour rendre visite à ses enfants ou les amener ici, » nous a confié un homme veuf qui a laissé ses deux filles derrière lui.

Une mère de trois enfants nous a expliqué : *« Ma première demande d'asile a été rejetée... on m'a donné pour raison que j'aurais dû faire une demande dès mon arrivée, ce que je ne savais pas... Aussi, je n'avais pas apporté suffisamment de preuves montrant que je sympathisais avec le parti d'opposition... Je n'étais pas membre du parti d'opposition mais, en tant qu'enseignante au Zimbabwe, j'étais victime d'intimidations et de menaces de mauvais traitements... J'ai fait*

ma deuxième demande immédiatement après que mon mari a été tué par une bombe incendiaire au Zimbabwe. J'avais pensé que cela serait traité de toute urgence puisque j'avais indiqué qu'il n'y avait maintenant plus personne pour s'occuper de mes enfants... mais on m'a répondu : « Vous avez laissé vos enfants derrière de votre propre gré », et on m'a demandé de fournir des preuves supplémentaires de la mort de mon mari. Jusqu'à ce jour, j'attends toujours qu'une décision soit rendue. »

Rudo, une femme de 37 ans qui avait été enseignante dans une école rurale du Zimbabwe et avait été fréquemment harcelée et intimidée par des vétérans de guerre, et qui a aussi été témoin de viols commis par ces derniers sur d'autres femmes, nous a dit que malgré toutes les preuves qu'elle avait apportées pour appuyer sa demande d'asile, celle-ci avait été rejetée. « J'ai récemment fait une autre demande », ajoute-t-elle, « mais mon avocat m'a informée que le traitement de telles demandes peut prendre trois ou quatre ans parce qu'un grand nombre de dossiers se sont accumulés au ministère de l'Intérieur. Cette situation a ruiné la vie de ma fille... Depuis que mon mari est mort... je n'ai jamais pu retourner au pays pour passer du temps avec ma fille... [Mon mari] n'est plus de ce monde et ma fille a du mal à s'en sortir toute seule. »

Quand tout s'effondre

En partant du Zimbabwe, les migrants ont laissé leurs enfants entre les mains de relations familiales ou d'amis, selon la pratique africaine traditionnelle de prise en charge de l'éducation des enfants. Mais dans le climat économique actuel du Zimbabwe, de tels arrangements s'avèrent instables ou insatisfaisants. L'un des thèmes récurrents des entretiens est la perte de confiance entre le parent et la personne responsable de l'enfant au fur et à mesure que se prolonge la séparation. Cela entraîne souvent le transfert des enfants d'une personne responsable à une autre, parfois sans le consentement du/des parent(s) absent(s).

Une personne interrogée a décrit comment elle avait initialement laissé sa fille chez sa sœur mais qu'après deux ans l'arrangement était tombé à l'eau et « ma mère a dû la prendre en charge... Puis mon ex-mari m'a appelé un jour... Il m'a dit que ma mère ne s'occupait pas bien de notre enfant... Il m'a dit qu'il allait l'emmener avec lui. Que pouvez-vous y faire quand vous êtes loin ? Comment pouvez-vous l'en empêcher quand vous ne pouvez pas vous-même vous occuper de votre enfant ? »

Dans d'autres cas, c'est la mort de la personne responsable des enfants qui provoque le déplacement de ces derniers. Tendai nous a

décrit une série tragique de décès au cours des sept ans de séparation avec ses enfants : « Mon mari est mort un an après mon départ... Mes enfants sont restés dans la maison familiale avec une domestique qui faisait partie de notre famille [mais] elle aussi est morte six mois plus tard. Mes enfants ont alors emménagé chez ma mère... mais ma mère est morte au bout de six mois seulement. Ils ont continué de vivre avec mon père... mais lui aussi est mort un an après. L'une de mes sœurs les a alors pris en charge... elle est décédée quatre mois plus tard. Ma famille a décidé de rester loin de mes enfants... mes deux fils, alors âgés de 15 et 17 ans, ont commencé à vivre seuls. »

Les personnes interrogées n'avaient aucun pouvoir d'intervention, même lorsqu'elles pensaient que leurs enfants étaient victimes de graves négligences ou de mauvais traitements aux mains des personnes qui les hébergeaient. Mary, une mère célibataire de 37 ans qui craint que sa fille n'ait été violée et ne se prostitue, nous confie : « Ce que je sais pour sûr c'est que ma fille n'a personne pour lui donner de l'amour. J'ai eu si peur lorsqu'elle m'a dit, il y a trois mois, « maman, je pense à me suicider »... Elle ne reçoit pas le soutien dont elle a besoin en tant qu'adolescente. Elle ne reçoit aucun soutien émotionnel... elle a besoin d'un câlin, mais personne ne lui en donne. Au contraire, les gens qui vivent avec elle la traitent tout le temps de tous les noms. »

Les migrants forcés, séparés de leurs enfants, vivent quotidiennement dans la peur que la sûreté et le bien-être physique de leurs enfants ne soient menacés, dans un contexte où la nourriture et les médicaments sont rares et les maladies et la violence politique foisonnent. Pour une personne interrogée, ce que tous les migrants redoutent est devenu une réalité : « Mon fils est mort en 2007...

J'ai reçu un message m'informant que mon fils souffrait de vomissements et, quelques heures plus tard, j'ai reçu un autre message m'informant qu'il était mort. Le monde s'est effondré autour de moi... » (Sukai, une femme de 39 ans dont la demande d'asile a échoué.)

Les parents se sentent profondément coupables et angoissés : « Je souffre tellement - je me sens tellement désolée pour ma fille. « Si je devais un jour la revoir, je ne sais même pas ce que je lui dirais mais je sais que je lui dois beaucoup d'excuses. Je pleure toutes les larmes après presque chaque fois que je lui parle au téléphone. Je ne sais pas quoi faire. » (Rudo, dont le mari est décédé alors qu'elle était au Royaume-Uni pour essayer d'y obtenir l'asile.)

« Mes enfants ont vécu huit ans de solitude... Les dernières paroles de ma petite fille résonnent souvent dans ma tête : « Au revoir papa, je sais que tu ne reviendras pas

nous chercher. » Je ne sais pas comment elle savait que ce serait le cas, mais ces mots me hantent jour et nuit. La séparation migratoire forcée est une torture mentale... vous vous demandez sans cesse : qu'est-ce que mes enfants pensent de moi ? Que se passe-t-il dans leur vie ? » (Tafara)

Si les enfants atteignent l'âge de 18 ans pendant que leurs parents attendent le résultat de leur demande d'asile, ils perdent le droit au regroupement familial.

Un système sans visage

Le Ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni condamne publiquement le Zimbabwe comme un pays où règne une exceptionnelle insécurité, et le gouvernement du Royaume-Uni a déclaré que les Zimbabweens dont la demande d'asile avait été refusée ne pouvaient être déportés dans un pays où ils risqueraient d'être persécutés, voire torturés. Et pourtant le Ministère de l'Intérieur demande aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée qu'ils prouvent qu'ils risqueraient d'être victimes de représailles s'ils rentraient aux pays (ce qui est, bien sûr, difficile à prouver). Il traite aussi, en pratique, les Zimbabweens dont la demande d'asile a échoué comme s'ils étaient des « migrants volontaires » qui pourraient retourner chez eux en toute sécurité, et refuse même de leur fournir le maigre soutien offert aux autres personnes dont la demande d'asile a été rejetée et qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine. Les migrants forcés originaires du Zimbabwe vivent dans la pauvreté au Royaume-Uni, certains dans la plus grande indigence, et ne peuvent rien faire pour leurs enfants alors qu'ils savent que ceux-ci souffrent et encourent de graves dangers dans leur pays.

« Si le Ministère de l'Intérieur était une personne, j'aurais pu demander à la voir. J'aurais voulu me rendre chez elle et lui crier toute ma colère. Malheureusement, on dit toujours que le Ministère de l'Intérieur est un système... Vous ne pouvez pas vous asseoir avec cette chose qui s'appelle le système et avoir une conversation en tête-à-tête pour expliquer exactement les épreuves que vous traversez et lui demander « S'il-vous-plaît, pouvez-vous faire quelque chose ? » ... De l'extérieur, le système apparaît démocratique et bienveillant, pourtant il est cruel, oppressif et discriminatoire de l'intérieur... Il vous laisse pour mort à l'intérieur. » (Sukai)

Roda Madziva (lqxm7@nottingham.ac.uk) poursuit actuellement un doctorat à l'Université de Nottingham dont la recherche concerne les migrants zimbabweens au Royaume-Uni qui ont été forcés de se séparer de leurs enfants.

Rapatriement volontaire et participation des réfugiés mauritaniens

Leonora MacEwen

Les conditions avancées par les réfugiés mauritaniens pour le succès de leur rapatriement librement consenti comprenaient « l'inclusion complète et réelle de leurs intérêts à chaque étape du processus ».

Généralement connus comme « les événements », les violences de 1989 entre la Mauritanie et le Sénégal sont nées de litiges concernant les droits de pâturage dans la vallée du fleuve Sénégal, qui constitue la frontière entre les deux pays. Au Sénégal, ou de nombreux commerçants sont Mauritaniens, les magasins avaient été pillés et la plupart des Mauritaniens expulsés vers leur pays d'origine. S'ensuivirent des représailles et des émeutes, le mois suivant, contre les Mauritaniens noirs dans la vallée fluviale et contre les Maures à Dakar. Le sud de la Mauritanie est principalement habité par les peuples noirs-africains foula/toucouleur, wolof, soninké et

bambara, alors que la vie politique du pays est dominée par la population maure (arabo-berbère) du nord.

Pour mettre fin aux violences, les gouvernements mauritaniens et sénégalais ont organisé des vols afin de rapatrier leurs ressortissants respectifs, ce qui s'est terminé avec l'exil forcé d'environ 70 000 Mauritaniens du Sud vers le Sénégal, bien que la plupart d'entre eux n'aient aucun lien avec ce pays. Ces réfugiés mauritaniens sont petit à petit retournés dans leur pays au cours des années suivantes, mais quelque 20 à 30 000 sont restés dans des camps de réfugiés sénégalais.

Le programme de rapatriement librement consenti

En mars 2007, le président mauritanien, nouvellement élu, a affirmé la volonté politique de son gouvernement concernant le rapatriement et la réhabilitation « des droits des Mauritaniens noirs qui ont été victimes d'actes de violence ». En collaboration avec les gouvernements mauritaniens et sénégalais, l'UNHCR a lancé un appel pour financer le rapatriement et la réinsertion de 24 000 réfugiés entre août 2007 et décembre 2008.

En juin 2007, un comité interministériel mauritanien a visité la vallée du Fleuve Sénégal pour se familiariser avec la situation et écouter les points de vue de la population vis-à-vis du programme de rapatriement. Un comité de réfugiés



Un réfugié mauritanien regarde son village d'origine de l'autre côté du fleuve Sénégal. Octobre 2005.

a été établi afin de faciliter l'accès du gouvernement et de l'ONU à la population et afin que les réfugiés puissent s'exprimer à l'unisson.

Ses membres ayant été élus par 167 des 284 chefs de sites de réfugiés de la vallée du Fleuve Sénégal, le comité et ses opinions divergentes reflétaient les différences qui existaient entre les groupes de réfugiés. Certains réfugiés pensaient qu'il serait plus difficile de faire respecter leurs intérêts s'il existait des divergences entre les différents chefs de leur groupe - et qu'il serait ainsi plus difficile de garantir leur retour dans de bonnes conditions. Des accusations de corruption ont même été entendues à l'encontre des chefs des réfugiés, qui pourraient potentiellement tirer avantage de leur position de médiateur entre la population de réfugiés et la communauté internationale.

Certains représentants de la communauté de réfugiés étaient présents lors de la signature de l'accord tripartite¹ entre le Sénégal, la Mauritanie et l'UNHCR, en novembre 2007. Cet accord énonçait les responsabilités des signataires vis-à-vis de la mise en œuvre du programme de rapatriement librement consenti. Alors qu'il était clair que les gouvernements sénégalais et mauritanien, en collaboration avec l'UNHCR, superviseront le programme et seraient ainsi responsables de tous ses aspects financiers, plusieurs réfugiés ont exprimé leurs regrets quant au manque de participation de leur communauté à l'élaboration de l'accord et indiqué qu'ils devraient aussi avoir des responsabilités relatives au programme de rapatriement. Comme l'a dit le président du comité : « Quatre parties devraient être impliquées. Les réfugiés devraient avoir une part de responsabilité. [Selon cet accord] ils ne sont responsables de rien du tout... »

D'autres représentants, bien qu'ils aient été invités à assister à la signature, avaient refusé de s'y rendre car l'accord et son contenu ne leur avaient pas même été transmis avant la signature.

Conditions des réfugiés pour leur rapatriement

A première vue, la population de réfugiés mauritaniens semble avoir joué un rôle de premier plan dans l'organisation de leur retour. Cependant, il apparaît que cette

participation n'a concerné que la mise en œuvre elle-même, et non l'étape de prise de décisions.

La communauté des réfugiés avait stipulé onze conditions relatives à leur retour, dont leur « participation complète à toutes les étapes du processus de rapatriement » et un recensement complet des réfugiés. Leur liste complète de conditions avait été acceptée après de longues discussions au cours de la « Consultation sur le rapatriement volontaire » qui s'était tenue en novembre 2007. Toutefois, la satisfaction de ces conditions s'est avérée être un tout autre problème.

Durant l'automne 2007, l'UNHCR a organisé le « profilage » de la population de réfugiés de la vallée du Fleuve Sénégal. Ce recensement de la population de réfugiés - l'une des conditions que ces derniers avaient stipulées - a permis à l'UNHCR de déterminer le nombre d'individus qui souhaitent retourner au pays et d'établir leur lieu de retour préféré. Les autorités mauritaniennes envisageaient d'abord de rapatrier les individus retournant dans des régions mieux équipées en infrastructures et dotées de meilleures capacités pour accueillir les rapatriés. Le recensement a donc permis à l'UNHCR de répartir la population de réfugiés en catégories de manière à faciliter la gestion du programme de rapatriement. Les renseignements recueillis lors du recensement ont aussi permis aux autorités mauritaniennes de vérifier la nationalité des candidats au retour ; l'accord tripartite indiquait que le recensement ferait office de papier d'identité jusqu'à ce que « les rapatriés reçoivent des documents officiels, qui devraient leur être remis par les autorités nationales dans les trois mois suivant leur retour » (Article 16).

Il était donc évident que ce recensement jouerait un rôle central. Toutefois, en décembre 2007, deux représentants des réfugiés ont affirmé que le profilage n'avait pas été effectué de manière cohérente à travers l'ensemble de la population et que le recensement avait omis certaines familles. Lorsque plusieurs chefs de villages de réfugiés ont interrogé des représentants de l'UNHCR à ce sujet, ces derniers ont simplement minimisé l'importance du recensement.

En plus du court laps de temps accordé à la conduite du recensement et du

fait qu'un mois seulement avait été alloué pour le traitement des résultats, le Président du comité de réfugiés a suggéré que l'objectif de l'UNHCR - soutenu par le gouvernement - de rapatrier 7 000 personnes avant la fin 2007 n'était pas du tout réaliste, en particulier à cause des conditions stipulées par la communauté de réfugiés pour un retour dans de bonnes conditions. Cependant, comme le rapatriement a généralement lieu dans un contexte hautement politisé, la communauté des réfugiés n'avait pas suffisamment de poids pour faire ses propres choix concernant son propre avenir. Comme un ancien membre des forces armées mauritaniennes l'a suggéré, une participation complète et réelle des réfugiés aurait impliqué de réunir toutes les parties : « ...avant de procéder au recensement, il aurait fallu que les Mauritaniens, les réfugiés, l'UNHCR et les défenseurs des droits de la personne s'assoient tous autour de la même table pour élaborer le questionnaire du recensement ».

Les réunions organisées par l'UNHCR et l'ONG locale OFADEC² ont permis aux chefs de villages de réfugiés de participer aux décisions relatives aux aspects logistiques de leur retour. Dans le cadre des efforts pour garantir que le rapatriement ait lieu « dans la dignité », un représentant de l'OFADEC a expliqué à la population réfugiée, au cours des réunions préliminaires, que les familles qui allaient être rapatriées seraient regroupées la nuit précédant leur départ pour manger, dormir et simplement être ensemble. Il avait été demandé aux chefs des villages de réfugiés de trouver un emplacement pour construire un abri adapté pour cette nuit. De cette manière, des tâches concrètes avaient été déléguées à la communauté de réfugiés.

Au cours des réunions préparatoires, plusieurs chefs de villages de réfugiés ont fait part de leurs préoccupations et de leurs réticences concernant leur participation au programme de rapatriement, car ils n'avaient pas reçu suffisamment d'informations sur les conditions du rapatriement et la réinsertion au sein de la société mauritanienne. Ainsi, la volonté d'inclure la population de réfugiés apparaissait-elle comme superficielle et insuffisante. Étant donné ce manque d'informations, déléguer la responsabilité de construire des centres de regroupement ressemblait peut-



UNHCR/L. Geslin

Ces enfants réfugiés mauritaniens ne connaissent d'autre pays que le Sénégal. Octobre 2005.

être plus à une participation symbolique qu'à la participation réelle que les réfugiés avaient stipulée dans leurs conditions pour un rapatriement réussi.

Journées de consultation

Une série de « Journées nationales de consultation » a été organisée afin d'examiner les aspects pratiques de la mise en œuvre du programme de rapatriement librement consenti. Celles-ci ont eu lieu en novembre 2007, avec la participation de 724 membres du gouvernement mauritanien, des représentants de l'UNHCR et, selon le président du Comité qui était présent au cours de ces journées, seulement 17 représentants des réfugiés. La forte représentation gouvernementale et la faible représentation des réfugiés n'a pas échappé à la communauté de réfugiés.

Les participants à ces journées de consultations ont été divisés en différents groupes pour discuter des conditions de rapatriement, de l'insertion après le retour, des sanctions éventuelles pour les auteurs des événements de 1989 et des droits des réfugiés. Toutefois, le président du Comité a souligné le fait que les 17 réfugiés présents n'avaient reçu le rapport de 15 pages que la nuit précédant l'ouverture des journées de consultation, ce qui rendait leur participation difficile.

Le « Rapport sommaire des consultations préliminaires », rédigé par le comité interministériel pour le retour des réfugiés, présentait les résultats des consultations préliminaires entre

les partis politiques, les ONG, les associations de réfugiés et les spécialistes, y compris les personnalités politiques importantes. Il détaillait les différentes structures et la logistique pour la gestion et la facilitation du rapatriement, et stipulait le besoin de créer au moins cinq comités dans ce but. Pour le président du comité, il était clair que les réfugiés devaient être inclus dans ces comités afin de garantir que les conditions qu'ils avaient énoncées seraient respectées. Toutefois, le comité qui a finalement vu le jour en janvier 2008, dix jours avant le rapatriement du premier groupe de réfugiés, était une commission tripartite constituée de représentants des gouvernements sénégalais et mauritanien et de l'UNHCR. Ainsi, toute participation de la communauté de réfugiés était-elle effectivement écartée.

Selon l'UNHCR, à la fin avril 2009, environ 10 000 des 24 000 réfugiés avaient été rapatriés. Cependant, et bien que cela ait été exprimé clairement comme un objectif par les partenaires d'exécution, la participation complète et réelle de la communauté réfugiée au programme de rapatriement n'avait pas eu lieu. Des leaders avaient été nommés pour faciliter la gestion de ce programme, mais leur participation est restée superficielle et symbolique tout au long du processus ; en conséquence, la communauté s'est sentie partagée vis-à-vis du programme de rapatriement librement consenti. En mars 2008, près le retour de plusieurs centaines de réfugiés, la communauté de réfugiés a exprimé son mécontentement

par rapport au programme dans un communiqué de presse critiquant la décision de l'UNHCR et du gouvernement mauritanien de rapatrier des groupes de réfugiés avant qu'ils aient été suffisamment informés des conditions qui les attendaient à leur retour.

Conclusion

Dans tout programme de rapatriement, il est essentiel de solliciter la participation complète de la population concernée dès le début de la planification du programme. Bien qu'il s'agisse d'une tâche de longue durée, l'inclusion complète et la consultation de la population de réfugiés dès les premières étapes de l'organisation sont vitales pour obtenir des informations importantes quant aux besoins et aux désirs de la communauté. Une évaluation en profondeur des perceptions de la

communauté de réfugiés mauritaniens concernant le programme de rapatriement librement consenti aurait permis de mieux éclaircir la faisabilité et l'utilité du programme et peut-être aussi donné des indications sur la manière de le mettre en œuvre plus efficacement.

La participation symbolique de la communauté concernée est insuffisante. La participation communautaire devrait se faire au niveau de la prise de décisions ; elle ne devrait pas seulement porter sur la mise en application de décisions prises par d'autres personnes. Alors que d'aucuns pourraient penser que la participation symbolique de la communauté de réfugiés au programme de rapatriement librement consenti s'est avérée bénéfique, de nombreux réfugiés ont indiqué que ce genre de participation entraînait un sentiment ambigu empreint de désillusion. Le risque potentiel est de voir la population retirer son soutien au programme de rapatriement - ce qui pourrait, dans les faits, expliquer le nombre limité de rapatriements ayant eu lieu jusqu'alors.

Leonora MacEwen (l.macewen@iiep.unesco.org) est assistante spécialiste de programmes pour l'IIEP-UNESCO (<http://www.iiep.unesco.org>). Cet article s'appuie sur des travaux de terrain entrepris dans le cadre d'un Masters.

1. <http://www.unhcr.org/47397ea115.html>

2. « Office Africain pour le Développement et la Coopération » (OFADEC), une ONG locale qui a aidé l'UNHCR dans ses activités <http://www.ofadec.org/>

Conférence sur l'humanitaire religieux 21-23 septembre 2010, Oxford

Le CER et l'Institut Las Casa sur la Déontologie, la gouvernance et la justice sociale organisent une conférence internationale sur le thème suivant : « Humanitarisme religieux : la réponse des communautés et des organisations religieuses aux personnes touchées par les conflits, les crises et la migration forcée ». Cette conférence réunira des universitaires, des professionnels de l'humanitaire, des responsables politiques, des théologiens et des représentants de différentes confessions. Elle aura pour objectif d'examiner les motifs, les rôles et l'impact des organisations religieuses dans leurs interventions auprès des personnes affectées par les conflits, les crises et la migration forcée, et comment les approches religieuses diffèrent des interventions des organisations humanitaires laïques. Cette conférence débattera aussi du rôle que joue la religion dans la vie des migrants déplacés par la force. Elle abordera également la culpabilité occasionnelle des institutions religieuses en tant que sources des conflits entraînant les déplacements forcés, tout en considérant le rôle des communautés et organisations religieuses dans la médiation et la résolution des conflits.

Un appel de documents et les formulaires de manifestation d'intérêt sont disponibles en ligne sur : http://www.rsc.ox.ac.uk/conf_conferences_210910.htm

Cours de trois jours sur l'apatridie et le droit international 16-18 avril 2010, Oxford

La question de l'apatridie prend progressivement de l'importance aux yeux de l'ONU, des institutions régionales et de la société civile dans de nombreuses régions du monde. Il existe un corps de recherches, à la fois théoriques et empiriques, de plus en plus important et complet, considérant la citoyenneté ou l'absence de citoyenneté selon diverses perspectives. Ce cours de trois jours du RSC sera participatif et interactif, et couvrira différents domaines thématiques, tels que : un aperçu des problèmes liés à l'apatridie dans le monde d'aujourd'hui ; le cadre juridique international relatif à la prévention et la réduction de l'apatridie, et le statut des apatrides ; les relations internationales et les aspects politiques de la formation des États, de l'identité nationale et de la citoyenneté ; les distinctions entre apatridie de fait et de droit ; et les causes particulières de l'apatridie telles que la succession d'États et l'inégalité des sexes dans la législation nationale. Des études de cas seront tirées d'Europe, d'Afrique, du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud-Est.

Ce cours a été conçu en collaboration avec l'Unité d'Apatridie de l'UNHCR. Dirigé par Dr Alice Edwards, maître de conférences départementale du

Mises à jour

Si vous souhaitez recevoir la lettre d'information trimestrielle du CER par courriel, veuillez écrire à : wouter.tekloetze@qeh.ox.ac.uk

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.

Diana Avila

Diálogo Sudamericano

Paula Banerjee

Mahanirban Calcutta Research Group

Nina M Birkeland

Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)

Mark Cutts

BCAH

Henia Dakkak

UNFPA

Eva Espinar

Université d'Alicante

Rachel Hastie

Oxfam GB

Lucy Kiama

Refugee Consortium of Kenya

Khalid Koser

Centre de Politique et de Sécurité, Genève

Amelia Bookstein Kyazze

Save the Children UK

Erin Mooney

Consultante

Dan Seymour

UNICEF

Vicky Tennant

UNHCR

Richard Williams

Consultant

Roger Zetter

Centre d'études sur les réfugiés

CER en droit international des droits de l'homme et droit des réfugiés, et Professeur Guy Goodwin-Gill, chercheur principal à All Souls College de l'Université d'Oxford.

Pour de plus amples informations, visitez http://www.rsc.ox.ac.uk/teaching_summer.html, écrivez à summer.school@qeh.ox.ac.uk ou contactez : Outreach Programme Manager, Refugee Studies Centre, University of Oxford, 3 Mansfield Road, Oxford, OX1 3TB, UK. Tél : +44 (0)1865 281728/9. Fax : +44 (0)1865 281730.

Stage internationale d'été sur les migrations forcées 5-23 juillet 2010, Oxford

Actuellement dans sa 21^{ème} année, l'Université d'été internationale du CER offre une approche intensive, pluridisciplinaire et participative à l'étude des migrations forcées. Conçue pour les professionnels travaillant dans l'assistance et l'élaboration de politiques relatives aux migrants forcés, et aux étudiants-chercheurs se spécialisant dans l'étude de la migration forcée, ce cours permet aux personnes travaillant auprès de réfugiés et autres migrants déplacés contre leur gré de réfléchir de manière critique aux forces et aux institutions qui dominent le monde des déplacés. Inscription : 3 025 £ pour les inscriptions à l'avance (paiement avant le 31 mars) ; 2 850 £. Inscrivez-vous avant le 1er mars (candidats boursiers) ou le 1er mai (candidats autofinancés ou financés par leur employeur)

Pour de plus amples informations, veuillez contacter rsc-outreach@qeh.ox.ac.uk

Briefing politique : les réfugiés d'Irak

Le quatrième briefing politique du RSC, « Iraq's refugees – beyond tolerance », (« Réfugiés d'Irak – au-delà de la tolérance »), examine la situation des populations déplacées à l'intérieur de l'Irak et des communautés irakiennes vivant dans les pays voisins du Moyen-Orient. Cette étude suggère que, malgré les discours politiques et militaires sur le renouveau de stabilité en Irak, la crise est loin d'être terminée et le retour en masse est peu probable tant que la sécurité demeure une préoccupation majeure. Elle présente quelques principes clés que les politiciens des gouvernements, les agences de migration et les réseaux humanitaires devraient prendre en compte, et recommande que soient effectuées de plus amples recherches sur l'étendue, les circonstances et les schémas du déplacement des Irakiens au Moyen-Orient et au-delà. Écrit par Dr Philip Marfleet de l'Université d'East London et Dr Dawn Chatty du CER.

Disponible en ligne sur : http://www.rsc.ox.ac.uk/pub_policy.html. Une version en arabe sera prochainement disponible.

Merci à tous nos donateurs pour l'année 2009-2010

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

Affaires étrangères et Commerce international Canada • le Bureau pour la Population, les réfugiés et la migration (PRM) du Département d'État des États-Unis • Catholic Relief Services • le Centre international Feinstein à l'Université Tufts • CIDA • Comité international de secours • Commonwealth Foundation • Conseil danois pour les réfugiés • Conseil norvégien pour les réfugiés/l'Observatoire des situations de déplacement interne • Département d'Immigration et de Citoyenneté du gouvernement Australien • Département fédéral suisse des affaires étrangères • DHL • Handicap International • le Ministère des affaires étrangères norvégien • le Ministère espagnol de la Science et de l'Innovation • L'Accès à la santé reproductive, aux informations et aux services dans l'urgence (RAISE) • le Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne • le Projet de justice, Société ouverte • le Ministère britannique du développement international (DFID) • Oxfam GB • PNUD • UN-HABITAT • UNHCR • l'Union européenne • Women's Refugee Commission



La terre, la nuit, vue de l'espace montre de façon spectaculaire le nombre important de villes.

Sur terre, la réalité n'est pas toujours aussi belle.

