

MIGRATION FORCÉE

revue

23

juillet 2005



analyse

L'Europe: forteresse ou refuge?

et aussi:

- la réaction internationale à la crise du Darfour
- le nouveau Haut commissaire aux réfugiés
- entretien avec Walter Kälin
- la Syrie, la Géorgie, le Nigeria
- relever le défi des critères de planification des camps de réfugiés
- les droits fonciers des réfugiés



Refugee
Studies
Centre

publié par le Centre d'études sur les réfugiés à l'Université de
Oxford en association avec le Conseil Norvégien pour les réfugiés



NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL

Forced Migration Review

Forced Migration Review offre une tribune pour un échange régulier d'expériences pratiques, d'informations et d'idées entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en anglais, espagnol et arabe en association avec le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR). Voici le premier numéro de l'édition en langue française.

Equipe de rédaction

Marion Couldrey & Dr Tim Morris

Assistante

Sharon Ellis

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre, Queen Elizabeth House,
21 St Giles, Oxford, OX1 3LA,
Royaume-Uni

Email: fmr@qeh.ox.ac.uk

Tel: +44 (0)1865 280700 · Fax: +44 (0)1865 270721

Site internet:

www.migrationforcee.org

Bailleurs de fonds en 2005:

AUSTCARE

Brookings-Bern Project on Internal Displacement

Bureau des Nations Unies pour la Coordination
des Affaires Humanitaires

Catholic Relief Services

Christian Aid

Concern

Conseil Danois pour les Réfugiés

Conseil Norvégien pour les Réfugiés

Department for International Development (UK)

Feinstein International Famine Center,
Tufts University

Ford Foundation

Haut Commissariat des Nations Unies
pour les Réfugiés (UNHCR)

International Rescue Committee

International Save the Children Alliance

Lutheran World Federation

Norwegian Education Trust Fund

OCHA's Inter-Agency Internal
Displacement Division

Oxfam GB

United Methodist Committee on Relief

UNICEF

Université de Witwatersand

Women's Commission for
Refugee Women and Children

Vision Mondiale Canada

Vision Mondial Australie

World Vision UK

World Vision USA

Conception graphique: Colophon Media.

Imprimerie: LDI Ltd

ISSN 1460-9819

Centre
d'études
sur les réfugiés



Refugee
Studies
Centre

Université d'Oxford



Un mot de la rédaction

Le présent numéro de la Revue des migrations forcées est consacré à la question de l'asile en Europe, abordée dans des enquêtes sur le lent progrès accompli par l'Europe vers une politique d'asile commune et dans des analyses répondant aux arguments du lobby anti-asile et anti-immigration. Ce numéro contient également un nombre important d'articles qu'aucun thème ne réunit entre eux : notamment, des réflexions au sujet du retard accusé par l'offre de protection et d'assistance au Darfour, une analyse du processus de sélection d'un nouveau chef pour le HCR et un entretien avec Walter Kälin, représentant du secrétaire général de l'ONU pour les droits humains des personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire.



Corinne Owen

Nous tenons à exprimer notre reconnaissance envers Mme Heaven Crawley (directrice d'AMRE Consulting et ancienne directeur adjointe à l'Institut britannique de recherche en politique publique) pour l'assistance précieuse qu'elle nous a offerte en matière d'appel à contribution, de sélection et de rédaction des articles thématiques.

L'édition et la diffusion du présent numéro ont été facilitées par un don de l'office européen du HCR.

Nous présentons ici le second numéro de notre édition en langue française, Revue des migrations forcées. Nos lecteurs francophones ont exprimé leur bonheur à voir apparaître ces deux numéros. Il nous reste à obtenir un financement à long terme permettant de faire de ce projet une édition permanente, mais nous projetons la publication en français du numéro 24 de la revue (consacré aux perspectives de paix au Soudan) et la dissémination, également en français, d'un supplément de 28 pages sur le thème de « protection et assistance des personnes déplacées : l'avenir ».

Si vous souhaitez nous proposer un texte (de 3 000 mots maximum), proposer des sources de financement ou recevoir l'édition française de manière régulière avec la possibilité d'y contribuer, veuillez nous contacter aux adresses suivantes :

Courriel: fmr@qeh.ox.ac.uk Adresse postale: Forced Migration Review, Refugee Studies Centre, Queen Elizabeth House, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA, Royaume-Uni.

Une copie électronique de la Revue est disponible en ligne au www.migrationforcee.org; sur ce site, vous trouverez également des liens vers l'intégralité des articles ayant paru dans nos numéros précédents en anglais, arabe et espagnol.

En réponse à de nombreuses suggestions, nous avons décidé de publier un numéro spécial de la Revue consacrée aux leçons du tsunami. Il paraîtra en langues anglaise, tamile, sinhala et bahasa. Il sera diffusé en juillet, imprimé et envoyé à partir du Sri Lanka, et sera disponible en ligne sur notre site en langue anglaise : www.fmreview.org

Au plaisir de vous lire et meilleurs vœux,

Marion Couldrey & Tim Morris

Equipe de rédaction, Revue des migrations forcées

Droits d'auteur et démenti

Les textes et images paraissant dans la Revue de la migration forcée peuvent être librement reproduits, mais veuillez en mentionner la source. Les photographies ne doivent être reproduites que dans le cadre des articles qu'elles accompagnent ; en outre, elles doivent être accréditées. Le contenu de la Revue exprime l'opinion de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue des éditeurs, du Centre des études sur les réfugiés ou du Conseil norvégien pour les réfugiés.

Demandeurs d'asile au centre de rétention de Pavshyno, près de Mukachevo, Ukraine.
HCR/L. Taylor

Table des matières

Entretien avec Walter Kälin, représentant du secrétaire général de l'ONU pour les droits humains des personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire.....4

La réponse internationale à Darfour
Roberta Cohen7

Comment nommer le nouveau Haut commissaire aux réfugiés
Manisha Thomas et Ed Schenkenberg van Mierop 10

L'opinion

Qui doit mener les réponses humanitaires ?
Nick Cater 12

Les ressources humaines sont négligées avant le rapatriement
Atle Hetland 13



L'asile en Europe : dossier spécial

L'Europe, forteresse ou refuge ?
Heaven Crawley 14

Progrès inégaux vers une politique européenne commune sur l'asile
Tim Morris 17

Vers l'insertion des réfugiés en Europe
Le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés 20

L'Europe attend une solution africaine au « problème de l'asile »
Heaven Crawley 23

L'insertion et la dispersion au Royaume-Uni
David Griffiths, Nando Sigona et Roger Zetter 27

L'Europe trahit-elle les enfants séparés ?
Diana Sutton et Terry Smith 29

Une « zone sûre » néerlandaise en Angola
Joris van Wijk 32

Des ressources humaines gaspillées
Berend Jonker 33

L'Albanie, point de transit
Ridvan Peshkopia 35

L'Europe et la reconstruction de la Somalie
Kithure Kindiki 37

Les réfugiés tchétchènes sont interdits d'accès à l'Europe
Martin Rozumek 39

Articles généraux

La gageure de la protection temporaire en Syrie
Ann Maymann 42

Les personnes déplacées dans la Géorgie actuelle
Freya von Groote 44

Relever le défi des normes de planification des camps de réfugiés
Jim Kennedy 46

L'interdiction d'accès équivaut au déplacement : vers un élargissement du concept et de la politique
Michael M. Cernea 48

Le déplacement interne au Nigeria : un problème urgent
Claudia McGoldrick 50

Recommandations pour une politique des réfugiés urbains
Karen Jacobsen et Loren Landau 52

Dans chaque numéro

UNHCR : Les effectifs des demandeurs d'asile chutent : s'agit-il d'une sonnerie d'alarme pour l'Europe ?
Raymond Hall 53

Conseil norvégien des réfugiés: Un projet européen conçu pour élicider le statut des réfugiés par
Vigdis Vevstad 54

Global IDP Project : Dans le monde, 25 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays : rien de nouveau 55

Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne : Comment sauvegarder le droit de vote des personnes déplacées dans leur propre pays
Erin Mooney et Balkees Jarrah 56

Centre d'études des réfugiés : La protection des réfugiés et les obligations européennes relatives aux droits de l'homme
Maria-Teresa Gil Bazo 57

Publications : 59

Note de fin : Les droits fonciers : un cadeau pour les réfugiés dans le Timor occidental
Ingvild Solvang 60

Entrevue

Walter Kälin, représentant du secrétaire général de l'ONU pour les droits humains des personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire, directeur adjoint du projet Brookings-Bern sur le déplacement interne et professeur de droit constitutionnel et de droit public international à l'Université de Berne, en Suisse, a accordé une entrevue aux éditeurs de la RMF en février 2005.



Professeur Kälin, en septembre 2004 vous avez été nommé « représentant du secrétaire général de l'ONU pour les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire ». L'expression « droits humains » ne figuraient pas dans le titre de votre prédécesseur, le docteur Francis Deng. Cela signifie-t-il un changement du mandat ?

Lorsque le mandat du docteur Deng a été créé par la Commission des droits de l'homme en 1992, l'on reconnaissait que le déplacement interne était un problème grave pour les droits humains, mais en l'absence d'un traité sur les droits des personnes déplacées dans un territoire, et d'ailleurs en l'absence de clause dans une convention des droits de l'homme garantissant explicitement les droits des personnes déplacées, il était quasiment impossible de déclarer que les PDI en tant que tels avaient des droits humains. Bien entendu, en leur qualité d'êtres humains, les PDI ne perdent pas leurs droits humains lorsqu'ils sont déracinés, mais le sens spécifique de ses droits dans le contexte de la délocalisation n'était pas clair. Depuis 1998, les principes directeurs relatifs au déplacement interne ont identifié les droits humains qui sont particulièrement pertinents pour les PDI et ont énoncé de manière plus détaillée qu'auparavant ce que ces garanties contiennent d'implicite. Le changement du titre de mon mandat suggère que le concept des droits humains des PDI est, du moins en principe, accepté aujourd'hui par la communauté internationale ; ce changement indique aussi qu'une certaine modification a été apportée à l'orientation du mandat, car il met davantage l'accent sur la sauvegarde des droits des PDI.

Comment concevez-vous l'interaction entre votre travail et celui d'autres acteurs clés dans le

domaine du déplacement interne, comme l'Unité interagence sur le déplacement interne (UDI) de l'Office des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) et le Global IDP Project ?

Nous avons des mandats qui se complètent réciproquement et nous coopérons selon un protocole d'entente signé en novembre 2004, qui énonce nos rôles respectifs. Le domaine d'action principal de l'UDI est de fournir un soutien aux équipes de pays de l'ONU dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une réponse commune aux situations de déplacement interne. Le Global IDP Project, pour sa part, continue de diriger sa base de données et de mener des séances de formation aux principes directeurs. Quant à moi, j'entreprends surtout un travail de plaidoyer en faveur des droits des PDI. Notre collaboration s'exprime dans des actions spécifiques. Par exemple, je projette de mener plusieurs missions de pays conjointement avec l'UDI et, dans le cadre de mon mandat à intégrer les droits humains de PDI dans toutes les sections pertinentes du système de l'ONU, j'ai demandé au Global IDP Project de soumettre régulièrement aux instances conventionnelles les renseignements relatifs à la situation des PDI en matière de droits humains, dans l'espoir que ces instances traiteront la question du déplacement interne de manière plus systématique à l'avenir.

Vous étiez l'un des acteurs clés dans l'élaboration des principes directeurs relatifs au déplacement interne. Comment évaluez-vous la compréhension et l'utilisation actuelles des principes par les gouvernements ? Quelles sont les perspectives d'incorporation de ces principes à une échelle plus large dans les législations nationale et internationale ?

Les principes directeurs relatifs au

déplacement interne sont de plus en plus acceptés. Certains Etats, comme l'Angola, le Burundi, la Colombie, le Libéria, le Pérou, les Philippines et le Sri Lanka, ont intégré des références aux principes directeurs dans leurs politiques ou lois nationales ; d'autres feront peut-être de même. La Géorgie a modifié certaines de ses lois qui étaient en contradiction avec les principes directeurs. En Colombie, la Cour constitutionnelle a fait inclure les principes directeurs dans le cadre juridique qui s'applique aux cas de déplacement. Toutes ces évolutions sont encourageantes. Toutefois, les efforts visant à rendre les principes directeurs opérants au niveau interne devraient outrepasser les références générales dans les documents juridiques et politiques. Je donnerai la priorité, entre autres, à l'élaboration d'un manuel qui montre aux législateurs et aux politiciens comment traduire les principes généraux en normes spécifiques, fournissant de la sorte aux autorités nationales un guide détaillé sur le développement d'un cadre juridique national. J'ai l'espoir d'encourager ainsi les gouvernements à faire plus d'efforts pour mettre en œuvre les principes directeurs au niveau national. A mon sens, c'est la manière la plus prometteuse de renforcer le cadre normatif à un moment où la communauté internationale n'est pas encore prête à adopter un instrument contraignant qui s'accorde au niveau de protection établi dans les principes directeurs. Evidemment, cette initiative n'exclue pas la possibilité d'un instrument à force exécutoire, une fois qu'un nombre suffisant d'Etats auront développé des politiques et des lois nationales. Il sera peut-être même possible de formuler un instrument contraignant à échelle régionale avant de le faire avancer jusqu'au niveau international. Beaucoup d'organisations internationales et d'ONG utilisent les principes directeurs, mais là aussi le défi

consiste à les rendre opératoires en les intégrant dans des politiques pertinentes au déplacement et en renforçant les compétences organisationnelles. Un aspect très important de l'intégration des principes directeurs consiste à identifier leur pertinence pour les missions civiles et de maintien de la paix de l'ONU dans les pays où il existe un problème de déplacement interne. Malgré la complexité de ces missions et la nature limitée et ciblée de leur mandat, je sens que l'on doit et que l'on peut faire plus pour intégrer les droits humains des PDI dans leurs activités.

Un bon nombre de gouvernements, y compris ceux d'Etats dont les pop-

ulations délocalisées sont parmi les plus nombreuses au monde, restent rétifs à l'usage de l'expression « PDI » comme à la protection et au soutien des personnes déplacées de manière conforme aux principes directeurs. Comment projetez-vous de composer avec de telles contraintes ?

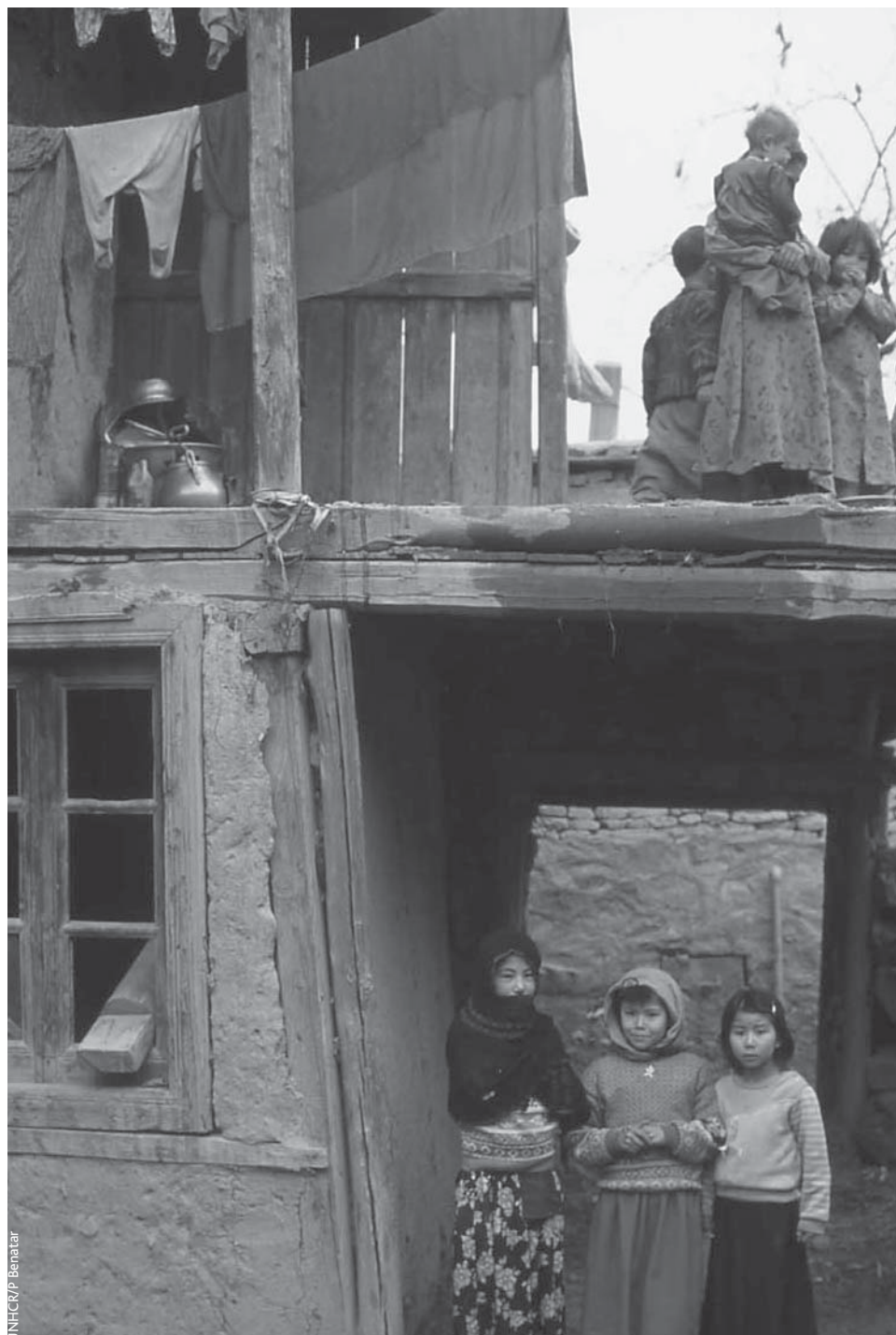
Le représentant dispose d'une gamme d'outils. Parmi eux, la persuasion constitue le moyen le plus évident et je commence à m'engager dans des dialogues avec quelques gouvernements au sujet de la délocalisation dans leur pays. J'ai appris de mon prédécesseur que les gouvernements qui à l'origine ne reconnaissaient pas les PDI dans leur pays en arrivaient souvent, par le biais du

dialogue, à prendre acte du problème et à adopter des politiques conçues pour rectifier la situation. Un autre moyen important d'influencer les politiques des gouvernements consiste à entreprendre des missions dans les pays concernés. Cela permet le représentant de communiquer avec une large gamme d'acteurs, aussi bien gouvernementaux que non gouvernementaux, dans des discussions au sujet du déplacement. En avril, j'entreprends ma première mission de pays plénière, au Népal. Lorsque les gouvernements sont peu enclins à accueillir de telles missions, des démarches auprès de personnages chevronnés de l'ONU, du Comité permanent interagence et des gouvernements donateurs peuvent s'avérer nécessaires afin d'encourager une entrée plus souple. L'édition de rapports peut aussi avoir un impact, puisque de tels rapports deviennent les documents de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale. De plus, les déclarations publiques peuvent s'avérer agissantes. Ma première déclaration, qui a attiré l'attention des médias, concernait le Darfour et s'élevait contre la relocalisation forcée des PDI. Les réunions sont également des moyens valables de sensibilisation aux questions de la protection et de mobilisation des différents acteurs pour encourager le changement.

Dans de nombreuses régions, les PDI vivent dans des zones contrôlées par des acteurs non étatiques. Peut-on faire davantage pour les aider et les protéger ?

D'abord, il est essentiel d'insister que les gouvernements permettent l'accès aux régions de leur pays que contrôlent les acteurs non étatiques. Bien qu'il soit particulièrement sensible et complexe, depuis le 11 septembre, de travailler avec les acteurs non étatiques, les agences de l'ONU doivent s'efforcer de manière concertée d'obtenir l'accès aux PDI ou de travailler avec les églises et les ONG pour atteindre ces populations. Il devrait être inacceptable que de grands nombres de PDI restent inaccessibles pour l'assistance internationale, avec pour résultat des décès à échelle massive, comme cela a été le cas en Angola et comme il arrive à présent au Darfour. Deuxièmement, il est important que les acteurs non étatiques soient conscients de leurs responsabilités en matière de droit

Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, en provenance de Bamiyan, Afghanistan



international envers les populations de PDI, pour qu'ils évitent de bloquer l'accès ou d'enfreindre d'une autre manière aux droits des PDI. Afin de rappeler aux acteurs non étatiques leurs responsabilités envers les PDI, les séminaires sur les principes directeurs peuvent être une solution utile, comme l'a démontré le séminaire monté avec le Mouvement rebelle / Armée populaire de libération (SPLM/A) au Soudan en 2002, et organisé par l'UNICEF et le projet Brookings sur le déplacement interne.

N'est-il pas étrange que les PDI ne soient pas représentées par une seule agence de l'ONU, analogue au HCR ? Dans un monde idéal, le seraient-elles ? Si oui, quelles sont les chances que cela se réalise ?

Pour l'heure, l'ONU promeut l'« approche commune », récemment réitérée par son Comité permanent interagence dans un document sur la mise en œuvre de réponses communes aux situations de déplacement interne. Cette approche a des forces et des faiblesses. D'une part, elle assure que toutes les agences partagent la responsabilité de répondre à la crise globale du déplacement, qui est sans doute trop importante pour qu'une seule agence en soit chargée ; elle peut également bénéficier de l'expérience variée et des connaissances spécialisées de chacune des agences. D'autre part, l'approche commune complique considérablement la tâche de savoir quelle agence est responsable si les PDI sont délaissées. Elle échoue également si aucune des agences n'assume un rôle principal ou si d'autres contestent un tel rôle. Même dans un monde idéal, il est difficile d'envisager qu'une seule agence soit capable de répondre efficacement aux besoins de toutes les PDI, y compris les personnes déplacées par les catastrophes naturelles ou humaines ou encore par les projets de développement ; de travailler sur la longue durée, dans des situations où le développement peut devenir plus pertinent que les questions humanitaires ; ou encore de s'assurer que les PDI peuvent voter lorsque les élections sont organisées avec le concours de l'ONU. Ce dont nous avons besoin, ce sont des règles claires pour établir le rôle de chaque agence dans différentes situations. Par exemple, il est évident que le HCR est l'organisation dotée de la

plus longue expérience et la plus grande capacité à protéger et assister les personnes déplacées par un conflit armé, qui se trouvent dans des camps, ou encore à organiser les retours de PDI en préservant leur sécurité et leur dignité après la fin du conflit. Il est même difficile de comprendre que l'on ne s'attende pas au moins à ce que le HCR prenne cette responsabilité dans de telles situations.

Les détracteurs soutiennent que l'UDI, l'OHCHR et le HCR n'ont pu jouer qu'un rôle très réduit dans la crise actuelle au Darfour. Ils prétendent que la réponse à la crise actuelle des PDI au Darfour ne fait que confirmer l'échec de l'« approche commune » de l'ONU vis-à-vis des PDI, surtout en matière de protection. De telles critiques vous semblent-elles justes ?

Je suis d'accord avec ceux qui disent que l'approche commune n'a pas bien marché au Darfour, à la différence du cas du tsunami, où elle a bien réussi. Le problème au Darfour était que l'approche commune permettait aux agences de refuser de jouer des rôles spécifiques, surtout dans le domaine de la sauvegarde, et offrait au gouvernement la possibilité de choisir les solutions qu'il percevait comme étant moins menaçantes. Malgré ces débuts lents et difficiles, au mois de mars le secrétaire général a rapporté au Conseil de sécurité une augmentation dans le nombre des vérificateurs des droits humains et des effectifs « travaillant sur les questions de sauvegarde ». Toutefois, les effectifs restent inférieurs à cent personnes et ils n'ont pas tous reçu la formation leur permettant d'accomplir efficacement leurs fonctions en matière de protection.

Le Darfour a occupé une place importante dans l'attention des médias internationaux, mais quelles autres crises, occultées ou oubliées, vous préoccupent ? Comment la communauté internationale et l'ONU devraient-elles réagir ?

Il existe beaucoup de crises oubliées et il serait difficile de les classer en fonction de leur acuité. Les nombres et les besoins en matière de protection de personnes déplacées en RDC et dans le nord de l'Ouganda atteignent, voire dépassent, certainement ceux de Darfour. En Somalie, où il n'existe aucun gouvernement

qui fonctionne, les PDI sont plus ou moins oubliées et souvent les assistances ne leur parviennent pas, car ces personnes se trouvent dans des régions inaccessibles à la communauté internationale. De grands nombres de PDI sont aussi isolés en Birmanie. Il existe aussi des situations prolongées de déplacement, comme dans le Sud Caucase, où de grands nombres de PDI sont déplacées depuis plus d'une décennie et sont oubliées, en gros, malgré le désespoir et la misère extrême dans lesquels ils vivent. Chaque situation a des traits qui lui sont propres et il n'y a pas de solutions faciles pour l'ONU. Toutefois, des campagnes de relations publiques sont nécessaires pour alerter à l'existence de crises oubliées. Également nécessaire est une meilleure assimilation des questions relatives aux PDI dans les politiques et les directives des diverses agences internationales ainsi que l'engagement de la communauté des donateurs dans la sensibilisation à de telles situations. Il faudrait aussi des démarches pour engager les acteurs politiques dans le traitement des causes profondes de ces crises et pour aider à améliorer les compétences à l'échelle locale permettant de le traiter plus efficacement.

Depuis plusieurs années, la RMF a joué un rôle dans la mise en lumière de questions relatives aux PDI et la diffusion des principes directeurs. Comment pensez-vous que nous puissions faire cela plus efficacement ?

Je lis la RMF depuis longtemps et la pertinence des sujets sélectionnés, ainsi que la qualité des articles, m'impressionnent. Votre diffusion du périodique en espagnol et arabe, ainsi que la décision récemment prise d'ajouter une version française, constituent d'importants moyens de rendre les renseignements accessibles pour un public plus large. Beaucoup de textes sont des outils essentiels pour les chercheurs, les étudiants, les activistes, les gouvernements et les agences internationales – même bien après leur parution. Une archive électronique organisée autour de questions clés, où les titres des articles pertinents seraient immédiatement visibles et où il serait facile d'y accéder, serait utile.

Courriel: walter.kaelin@oefre.unibe.ch

La réponse internationale à Darfour

par Roberta Cohen

Le Darfour fait régulièrement l'objet de débats au Conseil de sécurité des Nations Unies. Des forces de l'Union africaine ont été déployées et près de neuf mille travailleurs humanitaires s'efforcent d'apporter un soutien à plus de deux millions de personnes déplacées. Le Darfour ne peut donc pas être qualifié de « situation d'urgence oubliée ».

Des centaines de personnes meurent encore quotidiennement au Darfour des effets de la faim, de la maladie et de la violence. Le conflit persistant entre les forces rebelles et les troupes du gouvernement déloge des nombres toujours grandissants de personnes, qui rejoignent les 2,4 millions de déplacés internes et les 200 000 réfugiés au Tchad. Les attaques perpétuées par les forces

du gouvernement continuent sur les communautés agricoles noires africaines et sur les camps de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, avec le soutien des milices Jenjawid. Les femmes et les filles sont victimes de viols lorsqu'elles sortent des camps pour chercher du feu à brûler, tandis que ceux qui restent à l'intérieur des camps sont réduits à une dépendance absolue vis-à-vis des assistances internationales.

Malgré l'actualité de la crise du Darfour aux yeux de la communauté internationale, aucune mesure concrète n'a été prise pour mettre fin au conflit ni même pour répondre aux besoins des personnes que celui-ci a déracinées. Quels facteurs ont posé obstacle à la réaction internationale, et quels éléments positifs peut-on identifier permettant de fonder une réponse à cette situation d'urgence ou à d'autres crises à l'avenir ?

Le recours par les Etats à la force excessive contre les groupes ethniques et raciaux qui recherchent une plus grande autonomie n'est pas exclusif au Soudan ; c'est là l'une des raisons pour lesquelles la communauté internationale éprouve des difficultés à composer avec le problème du Darfour. D'autres gouvernements ont également mené des guerres brutales contre leurs propres populations dans le but d'imposer la prééminence d'un groupe ethnique particulier. La Fédération russe, à titre d'exemple, a mené une campagne terre brûlée contre les Tchétchènes. La Russie, en sa qualité de membre permanent au Conseil de Sécurité, dispose du droit de veto et s'oppose à l'utilisation de pressions diplomatiques ou de sanctions contre le gouvernement soudanais, de crainte que de telles pressions ne constituent un précédent.

Une seconde raison pour laquelle la communauté internationale n'a pas réagi de manière plus décisive est l'absence d'outils et de dispositifs lui permettant de traiter des crises **internes**. Hormis le Comité international de la Croix rouge, qui se voit souvent interdit d'accès aux situations de conflit interne, il n'existe aucune instance internationale facilement disponible qui puisse protéger les civils atteints par la violence dans leur propre pays. Il existe bien une convention contre le génocide¹, mais aucun mécanisme international permettant de prévenir le génocide ou les massacres, et a *fortiori* aucun dispositif de mise en vigueur.

Il a fallu attendre la dernière décennie du XXe siècle pour que la communauté internationale commence à tenter d'assister et de protéger

Une mère et sa fille, déplacées dans leur pays, reviennent après avoir ramassé du bois dans la forêt à l'extérieur du camp Manjoura, Darfour.



les personnes délocalisées et mises en danger dans leur propre pays. L'engagement international vis-à-vis des personnes déplacées reste donc à l'état ad hoc et embryonnaire. Le représentant du secrétaire général de l'ONU pour les droits humains des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays occupe son poste à titre bénévole, tandis que la section sur la délocalisation interne au sein du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) reste rudimentaire et ne fonctionne pas. Sur le terrain, des organisations humanitaires internationales et des ONG en nombres croissants fournissent des assistances matérielles aux personnes déracinées, mais ne peuvent pas garantir la sécurité physique et les droits humains de ces personnes². Au Darfour, une région de la même taille que la France, le secrétaire général ne dispose que de 26 employés internationaux dotés de responsabilités en matière de protection, auxquels il convient d'ajouter 16 moniteurs des droits humains.³

En général, l'on peut compter sur une réaction efficace de la communauté internationale en cas de famine ou de désastre naturel. Dans les cas de génocide, de massacres à grande échelle ou de « nettoyage ethnique », comme au Darfour, l'action internationale dépend des Etats individuels, qui pèsent leur intérêt contre les risques requis. En 1999, le secrétaire général de l'ONU a évoqué l'élaboration d'une norme internationale en faveur de l'intervention visant à protéger les civils contre les massacres⁴ et un groupe onusien de personnalités de haut niveau a récemment fait allusion à la responsabilité internationale pour la protection⁵, mais dans les faits le Conseil de sécurité n'a autorisé le recours à la force pour protéger les personnes déplacées et autres civils en danger que dans un nombre restreint de cas. De surcroît, il n'existe aucun dispositif international de mise en vigueur, qu'il s'agisse d'une force policière en disponibilité ou d'une force militaire à réaction rapide, capable de protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, soit au sein des camps soit lors de leur retour chez eux. Il n'existe même pas de garantie que ceux qui perpétuent actuellement des crimes contre l'humanité au Darfour seront poursuivis en justice devant la Cour pénale internationale (CPI), malgré une résolution émise par le Conseil de sécurité renvoyant de tels cas auprès de ce tribunal.

Les intérêts posant obstacle à l'intervention humanitaire

Les préoccupations des membres du Conseil de sécurité en matière de géopolitique constituent un obstacle supplémentaire à toute action décisive. L'Algérie et le Pakistan, qui entretiennent de bonnes relations avec les gouvernements arabes et islamiques, ont œuvré pour déferer et affaiblir l'action internationale au Darfour. La Chine, dont les investissements dans l'industrie pétrolière au Soudan dépassent ceux de tous les autres pays étrangers, détient une part de 40% dans le cartel international dont l'activité consiste à extraire des hydrocarbures dans ce pays⁶. La Chine s'est abstenue de voter lors de résolutions menaçant d'imposer des sanctions au Soudan, et en particulier contre le secteur du pétrole, et a avisé qu'elle userait de son pouvoir de veto contre des résolutions jugées trop fortes.

Les Etats-Unis et l'Union européenne ont également des raisons d'éviter un conflit avec le Soudan. Il est vrai que les EU ont initié l'action au sein du Conseil de sécurité, mais, tout comme l'UE, ils craignent que l'exercice d'une pression trop soutenue contre le Soudan au sujet de Darfour n'ait des effets néfastes sur l'accord de paix en voie de négociation entre le nord et le sud. Les EU ont beaucoup investi dans le processus de paix et ne veulent donner au Soudan aucun prétexte lui permettant d'abandonner ce processus. A son tour, le Soudan a joué cette carte habilement, en utilisant l'amélioration des relations entre nord et sud pour détourner l'attention de la situation au Darfour.

Un obstacle supplémentaire à l'action décisive est constitué par le statut subordonné de l'Afrique même. De manière générale, les gouvernements occidentaux ne considèrent pas que leurs intérêts nationaux et stratégiques soient servis par les risques politiques, financiers ou militaires requis par une tentative de faire cesser les massacres sur le continent africain. Ces gouvernements dénoncent volontiers les atrocités et fournissent des assistances humanitaires généreuses, mais estiment que les coûts d'un engagement plus direct, requis pour mettre fin aux tueries, demeurent trop élevés.

Les EU ont menacé d'exercer leur veto contre toute résolution du Conseil de sécurité renvoyant les

crimes de guerre commis au Darfour à la CPI. Cette menace ne fut levée qu'à la fin du mois de mars et auparavant avait mené le Conseil de sécurité dans une impasse. De plus, les effets de l'invasion américaine de l'Irak ont été considérables. Bien que l'occupation de l'Irak n'ait aucunement été motivée pour des raisons humanitaires ou de droits humains, le gouvernement du président Bush a eu recours à ce prétexte lorsqu'il s'est avéré incapable de déceler des armes de destruction massive. De ce fait, le monde arabo-musulman s'est montré sceptique vis-à-vis des déclarations exprimant l'inquiétude américaine au sujet du Darfour ; ces déclarations ont par ailleurs nourri des rumeurs que les EU préparaient l'invasion d'un autre Etat islamique. L'idée même de l'intervention humanitaire, conçue pour protéger les civils au Darfour, s'est trouvée minée par l'action américaine en Irak, bien que la situation au Darfour s'était détériorée à tel point que l'intervention humanitaire aurait dû être l'une des options à prendre en compte.

Tous ces facteurs ont affaibli la réaction internationale. Le Conseil de sécurité a mis plus d'un an à adopter une résolution relative au Darfour ; il l'a fait, en définitive, en juillet 2004. Les sanctions n'ont été introduites qu'en mars 2005, et il ne s'agissait alors que de sanctions symboliques (l'interdiction de voyage et le gel de fonds), bien que le Soudan n'avait réussi ni à faire cesser les attaques contre sa population civile ni à désarmer les Jenjawid et engager contre eux des poursuites judiciaires. De plus, la Chine, l'Algérie, le Pakistan et la Russie se sont abstenus de voter, affaiblissant davantage l'autorité des résolutions.

Malgré cela, quelques résultats positifs ont émergé de la crise. La pression diplomatique, pour peu qu'elle soit exercée, produit des résultats. Les visites rendues au Darfour par le secrétaire générale Kofi Annan et le secrétaire d'Etat américain Colin Powell en juillet 2004 ont amené le régime de Khartoum à lever certaines restrictions (mais pas toutes) s'appliquant aux organisations humanitaires ; ces dernières n'ont toujours pas accès à quelques 500 000 personnes déplacées à l'intérieur du Soudan. Le gouvernement a également fait entrer les moniteurs internationaux des droits humains ainsi que l'équipe des Nations Unies chargée de déterminer si un génocide avait eu lieu. De surcroît, le gouver-

nement a repris les pourparlers avec les rebelles du Darfour, sous l'égide de l'Union africaine (UA), même si l'on constate peu de progrès. Des pressions supplémentaires sont désormais requises, et c'est idéalement de pays comme la Chine et les membres de la Ligue arabe, ainsi que des EU, que devraient provenir de telles pressions.

Le rôle de l'UA, s'il est développé autant qu'il peut l'être, est également prometteur. Etant donné que la communauté internationale se montre peu désireuse d'engager une action, l'UA a tenté de faire cesser la violence dans sa propre région. L'Union a apporté son soutien aux négociations qui ont eu pour résultat le cessez-le-feu déclaré en avril 2004 entre les rebelles au Darfour et le gouvernement ; par la suite, l'UA a mis en place plusieurs centaines de moniteurs non armés pour surveiller la trêve. Lorsque le conflit s'est poursuivi, l'UA a mis en place des forces de maintien de la paix, armées cette fois-ci, pour protéger les moniteurs, avant d'augmenter les forces qu'elle allait envoyer sur le terrain ainsi que le mandat lui-même. Ces mesures ont permis à la police et aux troupes d'améliorer la sécurité dans les camps de personnes déplacées et sur le chemin du retour, d'une part, et de protéger les civils en « danger imminent », d'autre part. Le président rwandais Paul Kagame a même déclaré que les troupes rwandaises ne resteraient pas inactives si les civils étaient attaqués.

En même temps, les forces de l'UA n'ont presque rien fait pour protéger les personnes déplacées, parce que le gouvernement soudanais s'est opposé à une telle protection et le mandat de l'UA n'est pas assez fort pour l'imposer. Par ailleurs, l'UA ne dispose ni de ressources ni d'un personnel adéquats pour cette tâche. A ce jour, l'Union n'a été capable de mobiliser que 2 300 moniteurs, troupes et forces policières au Darfour ; mais même les 7 700 personnes souhaitées seraient largement insuffisantes dans une région qui ne demande pas moins de 50 000 personnes selon les experts. L'organisation dispose d'un nombre réduit d'avions et de véhicules pour transporter la police et les troupes ; ses équipements en matière de communications, mais également de fournitures plus élémentaires comme des tentes et des souliers, sont médiocres. Les pays occidentaux et autres ont eu

tendance à gonfler les compétences de l'UA parce qu'ils veulent éviter un engagement plus soutenu. Ils ont toutefois promis des fonds et un soutien logistique et sont en passe d'amener des troupes de l'UA au Darfour par pont aérien, ne serait-ce que lentement. Cet amalgame d'action régionale et de soutien international pourrait évoluer vers un arrangement permanent plus viable de réaction au conflit et à la délocalisation en Afrique. En outre, l'engagement régional s'est avéré plus acceptable du point de vue du gouvernement soudanais qu'une force internationale. Cependant, la situation est telle que l'on considère à présent la possibilité d'ajouter des forces internationales de maintien de la paix aux forces de l'UA.

Une autre évolution qui vaut d'être notée est l'attention accordée à la possibilité d'apporter une solution politique à la crise. A la différence de la plupart des situations d'urgence humanitaire, où l'effort international met l'accent sur l'assistance fournie, dans la présente crise les pressions internationales ont eu pour résultat un accord de paix entre nord et sud en janvier 2005. Cet accord pourrait constituer une base à partir de laquelle il deviendrait possible de traiter le conflit au Darfour. L'accord nord-sud formule un partage de pouvoir et de ressources entre le gouvernement, d'une part, et les tribus noires africaines du sud ; ses appendices s'appliquent aux groupes ethniques d'Abyei, des montagnes de Nuba et du Nil bleu méridional, d'autre part. Un appendice pourrait certainement être formulé pour Darfour. De plus, le chef sudanais John Garang, qui deviendra bientôt vice-président, a promis de promouvoir un accord juste et équitable au Darfour.

Si l'accord est mis en œuvre, il devrait mettre le Soudan sur la voie d'un avenir pluriethnique, pluriracial et pluri-religieux. Il s'agirait là d'une évolution importante au vu du fait que plus de 50 % de la population soudanaise est noire africaine. Francis Deng, ancien représentant du secrétaire général pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et lui-même ressortissant sud soudanais, a noté que les efforts de la minorité arabo-islamique, tendant à dépeindre le Soudan sous les traits d'un pays arabe et musulman, fausse la réalité du pays et la composition raciale de ceux qui se perçoivent comme des Arabes⁷. Permettre

au Soudan de refléter sa diversité constitue un moyen sûr de résoudre la crise du Darfour et de ramener les personnes déplacées chez elles.

La violence continue au Darfour. Très clairement, il reste beaucoup de chemin à faire avant qu'un dispositif international de protection des personnes atteintes par la violence dans leur propre pays ne puisse être mis en place. Malgré cela, il existe des éléments sur lesquels construire. Il conviendrait de prêter une attention plus soutenue au renforcement de l'UA et au soutien de son rôle dans la protection des personnes déplacées sur le continent. Cela aurait une grande importance non seulement pour Darfour mais également pour les 12 millions de personnes déplacées en Afrique. Les gouvernements et la société civile à travers le monde, qui ont eu de l'influence au sujet de Darfour, devraient à présent encourager l'extension de l'accord de paix nord-sud au Darfour, et s'opposer à toute aide économique, investissement ou allègement de la dette pour le gouvernement soudanais jusqu'à ce que le conflit et la délocalisation qui affligent la région de l'ouest Soudan.

**Roberta Cohen est co-directrice du projet Brookings-Bern sur le déplacement interne (www.brookings.edu/fp/projects/idp/idp.htm).
Courriel: RCOHEN@brookings.edu**

Le prochain numéro de la RMF sera consacré au Soudan.

1. www.preventgenocide.org/law/convention/text/htm
2. Voir l'entrevue avec Walter Kälin, p. ?? ainsi que Protect or Neglect : Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons, projet Brookings-SAIS sur le déplacement interne et la section pour le déplacement interne, OCHA, 2004. www.brook.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm
3. Rapport du secrétaire général au Conseil de sécurité sur le Soudan, S/2005/140, 4 mars 2005, paragraphe 26.
4. www.un.org/News/Press/docs/1999/19990920.sgsm7136.html
5. « Un monde plus sûr : une responsabilité partagée », rapport du panel de haut niveau du secrétaire général sur les menaces, les défis et les changements, Nations Unies, 2004 www.un.org/french/secureworld/pr1.html
6. Peter S. Goodman, « China Invests Heavily in Sudan's Oil Industry », Washington Post, 23 décembre 2004. www.genocidewatch.org/SudanChinaInvestsHeavily23December2004.htm
7. Voir FMR 22, www.migrationforcee.org/pdf/Revue%2022%20full.pdf

Comment nommer le nouveau Haut commissaire aux réfugiés

par Manisha Thomas et Ed Schenkenberg van Mierop

Taraudé par des accusations de harcèlement sexuel, Ruud Lubbers a démissionné de son poste à la tête du Haut commissariat aux réfugiés (HCR) en février 2005. Le secrétariat de l'ONU doit être félicité pour sa nouvelle approche au recrutement, mais les soucis perdurent concernant le degré de transparence et la future pertinence de l'agence.

Lorsque le Haut commissaire Ruud Lubbers a donné sa démission, Fred Eckhard, le porte-parole du secrétaire général, a promis que le processus de sélection d'un nouveau chef pour le HCR serait « transparent et rapide ». Mark Malloch Brown, chef du cabinet du secrétaire général, a écrit à plusieurs ONG, y compris le Conseil international d'agences bénévoles (CIAB), en leur demandant de proposer des candidats. En un mois, la liste des huit candidats sélectionnés a été annoncée.

Plusieurs des critères établis par le bureau du secrétaire général reflétaient des qualifications dont le CIAB avait souligné l'importance pendant le processus de sélection du Haut commissaire en 2000.¹ Parmi ceux-ci il fallait compter l'expérience dans la gestion d'organisations complexes, la bonne compréhension du droit des réfugiés et des polémiques actuelles concernant la migration volontaire et forcée ainsi que les personnes déplacées dans leur propre pays (PDI). Cette fois, l'ONU a ainsi précisé les compétences requises² et s'est montrée prête à consulter la communauté des ONG au sujet d'une nomination importante ; il s'agit de démarches fort louables.

L'on constate donc d'importants progrès depuis que la nomination soudaine de Ruud Lubbers est advenue à la surprise de la communauté internationale en 2000. Malgré cela, plusieurs questions continuent de susciter les préoccupations :

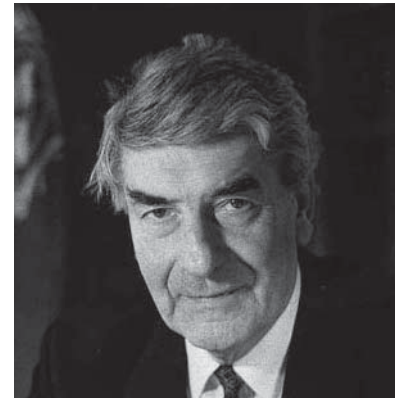
- il n'y a jamais eu d'indications quant au nombre total de candidats présentés initialement.
- il est incertain que les réfugiés aient eu leur mot à dire dans la sélection de l'individu chargé de garantir qu'ils reçoivent une protection internationale. Le bureau du secrétaire général a simple-



ment déclaré que l'opinion de la communauté des réfugiés concernant les candidats serait sollicitée de manière informelle. Bien que le CIAB ait demandé que soit élucidé le moyen de sollicitation de leur avis, il n'est pas certain qu'un tel processus ait été engagé.

- le personnel du HCR ne semble pas avoir eu à donner son avis concernant quel genre de directeur lui conviendrait.
- il n'est pas certain que les candidats sélectionnés au premier tour aient rempli les critères convenus ; l'on ne sait pas non plus dans quelle mesure les intérêts des Etats membres et les diverses combines ont influencé la liste des candidats sélectionnés. Ces derniers ne semblent pas tous avoir rempli les critères établis dans l'appel à candidature.
- le CIAB n'a reçu aucune explication concernant le choix d'un seul des trois candidats qu'il avait nommés.
- les délais attendus pour les entretiens et la nomination n'ont pas été respectés. La nomination d'António Guterres n'a été annoncée que le 24 mai.

Dans le bulletin du CIAB, Talk Back (Droit de réponse), des questions centrales au rôle futur du HCR ont été soulignées, les candidats ont été invités à répondre et leurs réponses ont été publiées. Les points suivants



sont parmi les questions traitées :

- le nombre décroissant de réfugiés et de demandeurs d'asile. Certains soutiennent que l'agence a creusé sa propre tombe lorsqu'elle a annoncé récemment qu'en 2004 le nombre de demandeurs d'asile dans les pays industrialisés avait atteint son plus bas niveau depuis 1988.
- l'ordre du jour pour la gestion de la migration. Que doit faire le HCR lorsque les Etats placent les réfugiés et les demandeurs d'asile dans le même panier de la « migration » ?
- la Convention plus et le forum du Haut commissaire. Ces initiatives – lancées par Lubbers – réussiront-elles à combiner la protection et les solutions ?
- les politiques étatiques restrictives. Le HCR doit répondre aux gouvernements qui poursuivent délibérément une politique visant à débouter les demandeurs d'asile et s'en prendre aux préjugés xénophobes qu'ils ont souvent attisés.
- les défis de la protection. La rhétorique selon laquelle la protection et l'assistance sont les deux faces d'une même pièce ne peut pas dissimuler le fait que, par magie, ces faces roulent souvent en sens inverse. La faille entre les Divisions de l'appui opéra-

A gauche: António Guterres. A droite: Ruud Lubbers

tionnel (DAO) et de la protection internationale (DPI), relevant tous deux du HCR, doit être comblée. En l'absence de direction ferme et capable d'instaurer une culture de la protection au sein de l'organisation, une fausse dichotomie perdurera entre l'offre d'assistance et la protection par le personnel du HCR.

- le rôle du HCR dans la protection des PDI. Le HCR, ainsi que d'autres organisations humanitaires, s'est engagée dans le développement d'une approche collaborative au problème des PDI. La confusion règne pourtant quant au rôle du HCR. Les lignes directrices sont assez vagues pour permettre au HCR de faire n'importe quoi, ou de ne rien faire, pour les PDI, selon ce qui convient à l'agence. Le HCR devra développer rapidement une politique plus claire et efficace envers les PDI, une tâche qui s'avère d'autant plus urgente que la Division interagence du déplacement interne présentera plus tard dans l'année son rapport au sujet de l'efficacité de la réponse collaborative.
- menaces à l'espace humanitaire en situation de conflit. L'ordre du jour humanitaire du HCR doit être imposé vigoureusement au milieu des programmes sécuritaires et géopolitiques concurrentiels et en vue d'une tendance accrue au sein de l'ONU à essayer d'assimiler les programmes politiques, humanitaires, des droits de l'homme et du développement dans le cadre de missions intégrées.
- collaboration avec les ONG. Le HCR occupe une position unique dans le système de l'ONU grâce aux efforts qu'il a fournis au cours des années pour travailler avec les ONG. Mais les politiques et les réunions concernant le partenariat ne suffisent pas ; encore faut-il rendre les partenariats opérationnels au quotidien, d'une manière qui n'envisage pas les ONG comme de simples exécutants.
- relations avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Les conflits entre le HCR et l'OIM autour d'approches et de stratégies opposées sont devenus plus courants, notamment au Darfour. L'engagement de l'OIM au Darfour a eu des séquelles importantes pour la protection, un rôle pour lequel cette organisation n'est pas du tout habilitée. D'autres domaines où le mandat

du HCR en matière de protection et les zones de service pragmatiques de l'OIM risquent d'entrer en conflit procédent du couple asile-migration et des mouvements de rapatriement. Le HCR doit être prêt à remettre en cause les politiques et programmes de l'OIM.

- tolérance zéro des abus sexuels. La capacité à répondre aux allégations par des enquêtes indépendantes et confidentielles doit être assurée pour garantir que ceux qui ont été victimes de sévices ou d'exploitation ne craignent pas de se présenter.
- le rôle du HCR dans le contrôle de la convention des réfugiés de 1951. Bon nombre d'Etats redoutent l'imposition d'un contrôle à l'exécution de leurs responsabilités, définies par la convention, mais il est nécessaire de s'assurer que les Etats s'acquittent effectivement de ces obligations. La responsabilité du HCR dans la mise en œuvre de cette fonction a été sujette à des interprétations relativement étroites jusqu'à présent. Si les rapports de protection émis par le HCR notent volontiers les violations de la convention des réfugiés, ces violations ne sont pas déclarées et il n'est pas clair à ce jour comment le HCR soulève de telles préoccupations auprès des Etats.

Tous les candidats sélectionnés³ ont répondu au CIAB et leurs réponses ont été publiées dans *Talk Back* (7-2 et 7-2a). Nous avons offert un forum dans l'espoir que les détenteurs d'enjeux au sein du HCR allaient ainsi former une meilleure idée des candidats, d'une part, et que les avis des candidats allaient faciliter le processus ultime de sélection qui devait mener à la nomination du prochain Haut commissaire, d'autre part.

António Guterres devra relever le défi qui a toujours été posé au HCR : s'agit-il d'une organisation pour les réfugiés ou pour les Etats ? Rappeler aux Etats leurs responsabilités envers les réfugiés et demandeurs d'asile pour garantir l'offre d'une protection effective et de qualité doit venir en priorité pour le HCR. La position du Haut commissaire exige qu'il soit capable d'accorder autant d'importance aux intérêts des réfugiés qu'à ceux des Etats. Sans le soutien des Etats, le HCR ne saurait survivre, car son budget dépend de l'accord que donnent les Etats aux programmes de l'agence. Si António Guterres se montre trop complaisant

envers les intérêts des Etats, le résultat pourrait être une situation où les réfugiés souffrent au gré des intérêts et priorités de la politique.

La vision d'António Guterres pour l'avenir du HCR se trouve en ligne au www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc00001363#guterres

Manisha Thomas est officier politique et Ed Schenkenberg van Mierop coordinateur d'ICVA (International Council of Voluntary Agencies: Conseil international des agences bénévoles). Courriel : manisha@icva.ch; ed.schenkenberg@icva.ch

Talk Back (Droit de réponse) est disponible en ligne au www.icva.ch

ICVA, fondé en 1962, est un réseau global d'ONG travaillant dans les domaines des droits humains, de l'assistance humanitaire et du développement. Ses efforts en matière d'échange d'information et d'activités de plaidoyer ciblent en priorité les problèmes humanitaires et les questions concernant les réfugiés. ICVA cherche à influencer la politique et la pratique pour qu'elles reflètent les principes humanitaires et les droits humains par le biais de l'échange d'information et du plaidoyer.

1. www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR08/fmr8.16.pdf

2. Les critères de sélection selon lesquels les candidats devaient être évalués lors de l'entretien comprenaient : de fortes compétences diplomatiques et politiques ; la capacité à collecter des financements ; une bonne connaissance des questions concernant les réfugiés, y compris le droit fondamental sur les réfugiés et les débats concernant la migration forcée et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ; des compétences attestées dans la gestion d'organismes complexes ; une aptitude à se faire le champion de la cause des réfugiés, à comprendre et respecter les droits des réfugiés, et à suivre l'évolution rapide des polémiques concernant la migration et le déplacement interne ; enfin, des compétences en matière de communications et de création de coalitions permettant d'établir des consensus et d'initier des campagnes efficaces. Voir aussi : www.un.org/News/fr-press/docs/2005/dbf050225.doc.htm

3. Les candidates présélectionnées étaient : Emma Bonino (députée au Parlement européen) ; Hans Dahlgren (secrétaire d'État aux affaires étrangères de Suède) ; Gareth Evans (ancien ministre aux affaires étrangères de l'Australie) ; António Guterres (ancien premier ministre du Portugal) ; Søren Jessen-Petersen (le chef danois de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo: MINUK) ; Bernard Kouchner (ancien ministre français de la santé et ancien représentant spécial du secrétaire général pour le Kosovo) ; Kamel Morjane (de la Tunisie, Haut commissaire adjoint des Nations Unies pour les réfugiés) ; et Mark Verwilghen (ministre belge de l'économie, de l'énergie, du commerce international et de la politique scientifique).

Qui doit mener les réponses humanitaires ?

par Nick Cater

Les groupes locaux sont invariablement envoyés au front humanitaire, qu'il s'agisse de mouvements de personnes déplacées ou d'assistance aux victimes d'un séisme. Les agences internationales devraient-elles pour autant s'attribuer la capacité de réseaux de solidarité et d'encadrement, en laissant les ONG du Sud mener la bataille ?

Des centaines d'agences internationales, profitant des appels d'assistance entièrement financées et de la soucieuse attention des médias, ont fait une descente sur les pays ravagés par le tsunami. Cela malgré le fait qu'en général, la région bénéficie de gouvernements opérants, de forces armées, de services d'urgences, de sociétés de la Croix et du Croissant rouges, de réseaux religieux extensifs et d'innombrables ONG et groupes communautaires locaux.

Les agences d'aide internationales soutiennent couramment qu'elles disposent depuis longtemps d'associés locaux. Qu'elles ne se soient pas estimées capables, dans leur majorité, d'envoyer simplement à ceux-ci une partie des fonds qui ont afflué dans leurs coffres donne la mesure des pratiques antérieures et du manque de confiance qui règne entre ces associés. Lorsque les employés expatriés arrivèrent, ils trouvèrent que les associations locales, temples, églises, mosquées, négoce et bénévoles financés par la diaspora avaient déjà entrepris presque toutes les tâches nécessaires.

Depuis le Soudan jusqu'au Sri Lanka, l'assistance internationale se trouve comme figée dans une espèce d'anachronisme, incapable de prendre acte des transformations fondamentales en cours dans les compétences, capacités et aspirations des ONG locales et régionales, dont le nombre croît rapidement. Ces organisations ne demandent qu'à assumer leur rôle intégralement dans les situations d'urgence, mais également dans les activités de développement et de plaidoyer. Seule l'absence de financement soutenu et son corollaire, la difficulté qu'elles ont de retenir des employés qualifiés, partant tentés par les salaires plus intéressants offerts ailleurs, empêchent ces organisa-

tions d'assumer le rôle auquel elles aspirent.

Même en Afrique, où les agences internationales auraient jadis pu arguer du nombre restreint d'ONG locales, la société civile se développe rapidement et assume des tâches qui comprennent aussi bien des campagnes de sensibilisation VIH-Sida que l'allocation de conseils concernant l'extension agricole. Les ONG africaines ont désormais acquis de l'expérience dans la gestion des camps de réfugiés, l'assistance socio-psychologique, la mise en place et l'exécution de programmes d'alimentation et bien d'autres domaines de compétence.

Lancée à Stockholm en 2003, l'initiative intergouvernementale concernant le bon financement humanitaire semble faire des progrès limités¹ ; pendant ce temps, des représentants de centaines d'ONG africaines se sont réunies à Adis Ababa en décembre 2004 afin de discuter de leur avenir. Elles y avaient été conviées par l'Union africaine et l'une des principales agences de secours du continent, l'Action humanitaire africaine (AHA). Cette dernière, fondée au lendemain du génocide rwandais par le Dr Dawit Zawde, anciennement président de la Société éthiopienne de la Croix rouge, dispose à présent de bureaux, d'administrateurs et de partisans aux quatre coins du continent.

Certains donateurs, ainsi que d'importantes agences, sont à l'écoute des organisations locales : ce signe positif se reflétait dans le soutien apporté à la réunion Adis Ababa par l'Agence japonaise de coopération internationale, l'Agence suédoise du développement international, la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, la Fédération internationale de parenté planifiée et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Les participants ont convenu d'établir un Centre pour l'action humanitaire, qui serve sous gouverne africaine de centre d'études, pôle de recherche et banque d'informations concernant les situations d'urgence humanitaires et les catastrophes naturelles. Ce centre est destiné à faciliter les communications entre agences humanitaires africaines et

leurs interlocuteurs internationaux, à conseiller les ONG africaines sur la mobilisation de ressources nouvelles et supplémentaires et enfin à améliorer la gouvernance et la gestion au sein du secteur humanitaire africain.

Bon nombre des délégués exprimèrent leur profond dépit envers les tergiversations du Nord vis-à-vis de l'accès aux ressources que nécessitent les ONG africaines afin d'entreprendre la tâche à laquelle elles se sont consacrées. La déclaration finale de la réunion encourage les donateurs à canaliser au moins 25% des aides humanitaires par les ONG locales, et à garantir un minimum de 10% en subventions pour les frais généraux, plutôt que les 5%, non viables, que proposent à présent le Haut commissariat entre autres.

La prolifération d'agences d'assistance internationales et l'apparition de nouveaux donateurs – qui imposent aux ONG bénéficiaires, déjà débordées, de nouveaux ensembles d'exigences complexes concernant la vérification – nie à la société civile émergente l'espace, les fonds et les employés dont elle a besoin pour se développer. De nombreuses occasions de fournir des assistances locales idoines, immédiates et efficaces aux personnes déplacées sont en passe d'être perdues. Il existe un lien quasi prédateur entre les catastrophes qui affligent le Sud et le besoin éprouvé par les agences du Nord de trouver un « bon désastre » qui appâte les médias et attire les fonds destinés à alimenter leurs salaires ainsi que les extras, billets d'avion, hôtels, 4x4, téléphones satellite et autres interprètes.

Il est clairement dans l'intérêt de tous que soit établie une ligne de front pour l'action humanitaire, intégralement financée, efficace dans son fonctionnement et viable sur la durée. Il faut permettre aux ONG locales de prendre les devants dans l'allocation des assistances. Certaines d'entre elles développent d'ores et déjà leur propre capacité à générer des financements locaux et internationaux, par le biais de projets commerciaux, de donations directes, de rémunérations pour les services de providence délégués par les Etats et d'action caritative qui outrepassent les frontières nationales grâce à Internet.

Les agences locales nécessitent bien plus de fonds, et pourraient atteindre de but si elles obtenaient une partie des financements destinés aux agences du Nord. Ces dernières pourraient alors poursuivre un rôle de soutien et de plaidoyer en faveur de leurs associés au front, comme le font déjà de nombreux réseaux religieux.

La société civile du Sud ne demande que l'occasion d'assumer davantage de responsabilités. Dawit Zawde l'a bien dit : « Le dispositif d'assistances internationales est aujourd'hui biaisé

en faveur du Nord et ne saurait répondre de manière adéquate aux priorités établies par les organisations du Sud. L'Afrique a longtemps été dépeinte comme une zone sans espoir de conflit, de famine et de déplacement, zone dépourvue de toute capacité à répondre aux crises comme il le faudrait. Une telle vision sous-tend un paradigme de l'assistance qui marginalise et érode les compétences locales, reléguant les acteurs africains au rôle de sous-traitants pour le compte de leurs interlocuteurs internationaux. Pourtant, les crises, conflits et dés-

astres de l'Afrique sont avant tout la responsabilité des Africains ».

Nick Cater est conseiller et commentateur sur les questions humanitaires.

Courriel : wordspicturesuk@yahoo.co.uk.

Pour davantage de renseignements concernant l'Action humanitaire africaine, veuillez suivre le lien www.africahumanitarian.org (ou par correspondance : AHA, B.P. 110, Code 1250, Adis Ababa, Ethiopie. Tél. : +251 1 511224. Courriel : aha@telecom.net.et).

1. www.un.org/News/Press/docs/2003/eco-soc6072.doc.htm

Les ressources humaines sont négligées avant le rapatriement

par Atle Hetland

Depuis 2002, plus de trois millions de réfugiés sont rentrés chez eux en Afghanistan, la plupart depuis le Pakistan et l'Iran, dans l'exercice de rapatriement assisté le plus important qu'ait connu le HCR. Malheureusement, environ 75% de ces personnes rentrent sans jamais avoir été scolarisées, ni avant qu'elles ne deviennent réfugiées ni lors de leur exil. Pendant toutes les années de leur déplacement, la communauté internationale savait que le rapatriement et la reconstruction auraient lieu tôt ou tard. Comment l'UNESCO, l'UNICEF, l'OIL et d'autres organisations dont les mandats comprennent des volets pédagogiques ont-elles pu permettre à cela d'arriver ? Pourquoi n'ont-elles pas sonné l'alarme lorsque le HCR a relevé ces manquements ? Les ONG et les autorités pakistanaises doivent également assumer une part de responsabilité. Pourquoi les institutions professionnelles, universitaires et scientifiques au Pakistan n'ont-elles pas été impliquées dans l'éducation des Afghans ?

La reconstruction de l'Afghanistan se trouve déferée du fait d'un manque de personnel adéquatement formé. Ce n'aurait pas été le cas si nous - les « experts » et « conseillers » -- avions fait notre travail comme il le fallait. Toutefois, nous ne nous sommes pas préoccupés de l'analphabétisme, et nous avons échoué à mettre en place des programmes de formation professionnelle, technique, pédagogique et de développement des compétences. Nous n'avons pas beaucoup œuvré à

impliquer les universités et institutions pakistanaises et afghanes et n'avons ni reconnu les capacités des organisations locales ni travaillé à développer leurs compétences. ACBAR, l'Agence de coordination des secours en Afghanistan, qui dispose de bureaux à Peshawar et à Kaboul, a fait un travail excellent pour assurer l'engagement des Afghans eux-mêmes. Mais très peu nombreux sont les exemples de programmes de développement institutionnels et de réseaux interuniversitaires ou inter-institutionnels à long terme entre les ONG et autres instances, d'une part, et les institutions pakistanaises et afghanes, d'autre part.

La situation pourrait s'améliorer. S'ils disposent de financements et de soutien de la part des donateurs et des ONG, les professionnels et fonctionnaires pakistanais et afghans pourraient développer ensemble des projets d'intervention rapide. Une grande partie de la formation pourrait se dérouler dans les pays avoisinant l'Afghanistan plutôt que dans des pays plus éloignés, où les coûts seront plus élevés. L'Afghanistan ne peut pas se permettre d'attendre jusqu'au moment où ses institutions seront pleinement habilitées avant d'entreprendre la formation requise.

Le Sud Soudan est confronté aux mêmes problèmes. A la fin des années 1990, j'ai organisé le Forum de Turkana pour le développement. Ce forum réunissait des « experts », politiciens, donateurs, ONG et réfugiés dans le but de fournir des assistances pédagogiques - surtout en matière de formation secondaire

et technique, d'éducation à la paix et de planification pour la reconstruction - aux Turkana du Kenya, aux Karamojong de l'Ouganda et aux Sud-Soudanais. Les donateurs se sont déclarés d'accord avec les visées de la conférence et se sont rendus maintes fois en charter depuis Nairobi jusqu'à la frontière soudanaise afin d'« évaluer » la situation, mais n'ont pas alloué de fonds. A présent, la paix semble enfin proche pour le Sud Soudan et il pourrait y avoir des conséquences plus graves que l'ajournement du développement : le processus fragile de paix et de reconstruction pourrait se trouver remis en cause dans son intégralité. Si les institutions professionnelles dans le pays d'accueil avaient été davantage engagées, cela n'aurait pas eu lieu.

Les donateurs doivent apprendre à impliquer les institutions professionnelles locales et à écouter leurs conseils. Nous devons transformer les erreurs du passé en leçons pour l'avenir en identifiant ces erreurs et leurs conséquences. Lorsque les donateurs renoncent à fixer unilatéralement l'ordre du jour, ils pourront laisser la place à ceux qui devraient déjà s'y trouver : les institutions locales, les gouvernements, les réfugiés et les personnes rapatriées.

Atle Hetland est spécialiste en développement et éducation des réfugiés qui a travaillé en Afrique de l'est, en Afghanistan et au Pakistan.

Courriel : atlehetland@yahoo.com

L'Europe, forteresse ou refuge ?

par Heaven Crawley

Le 1^{er} mai 2004, dix nouveaux pays se sont joints à l'Union européenne.¹ Le nombre total de membres était désormais de 25 pays, dont la population globale se montait à environ 500 millions de personnes. Cette date marquait également la fin de la « période de transition » quinquennale stipulée pour la mise en œuvre des articles du traité d'Amsterdam concernant un régime d'asile européen commun.

Dès le départ, l'élaboration d'un régime européen commun se fondait sur le principe qu'en l'absence de critères de base, les Etats membres de l'UE se feraient concurrence pour mettre en place des politiques de plus en plus strictes pour éviter de paraître « mous ». Du point de vue des apparences, il semble effectivement logique de traiter les politiques d'asile et d'immigration au niveau européen : une approche européenne convient à une question qui concerne l'Europe. Dans la pratique, les efforts tendant à harmoniser les politiques individuelles étaient motivés, du moins en partie, par le désir de s'assurer qu'une « forteresse européenne » ne serait pas mise en place ; mais de fait, ces efforts n'ont servi qu'à entériner un tel processus.²

Il existe plusieurs raisons, complexes et enchevêtrées, pour cet état de fait. La plus évidente est l'obsession partagée par la plupart des Etats membres, si ce n'est tous ces Etats, relative au nombre de demandes d'asile en Europe.³ Toutefois, seule une proportion infime du nombre global de 20 millions de réfugiés, demandeurs d'asile et personnes déplacées dans leur propre pays parvient à venir en Europe. En 2002, plus du deux tiers de ces personnes étaient accueillies par les nations en voie de développement ; 49 des pays les moins développés avaient accueilli 26% du nombre global des réfugiés.⁴ Le Royaume-Uni accueille 11 personnes pour chaque \$1 de PIB par personne. En terme de PIB par personne, le Royaume-Uni se trouve ainsi en 74^e place sur les 155 pays du monde. A titre comparatif, le Pakistan accueille 4 480 personnes pour chaque \$1 de PIB par personne, la République démocratique du Congo, 3 560 et la Tanzanie 2 980.⁵ Le Royaume-Uni reçoit cinq réfugiés et demandeurs d'asile par 1 000 habitants, et se trouve en 56^e place

sur 163 globalement, tandis que le Libéria reçoit 124 réfugiés et demandeurs d'asile par 1 000 habitants, l'Arménie 105 et l'Afghanistan 68.

Même si les autres pays du monde assument une responsabilité bien plus grande des personnes déplacées globalement, la croissance considérable qu'accusa le nombre des demandes d'asile vers la fin des années 1980, ainsi que les taux élevés persistants de la dernière décennie, ont motivé les transformations des politiques européennes. Après une hausse exceptionnelle dans le nombre d'accueils au début des années 1990, due aux crises dans l'ancienne République yougoslave et en Europe de l'est, le nombre de demandes a augmenté de manière plus progressive, de 234 000 en 1996 à 387 000 en 1999 et 390 000 en 2000. Depuis lors, les taux ont diminué et en 2004 les 25 pays de l'UE ont enregistré une chute de 19 % dans les demandes d'asile par rapport à l'année précédente.

Malgré cela, les politiciens et le public restent convaincus que le dispositif d'asile est sujet à de nombreux abus et que la plupart des demandeurs d'asile n'ont pas réellement besoin de protection mais sont plutôt des migrants économiques à la recherche d'une meilleure vie pour leur famille et pour eux-mêmes. Ce préjugé est particulièrement gratuit non seulement en vue de ce qui se passe dans le monde – en Irak, au Soudan, en Tchétchénie et ailleurs – mais également en vue du besoin urgent de main d'œuvre, qualifiée ou non, qu'éprouve l'Europe, dont la force du travail diminue en conséquence d'une décline dans le taux de naissances et de transformations atteignant les marchés de l'éducation et de l'emploi.

L'une des visées principales de la politique européenne à cet égard a donc été d'exclure ceux que l'on juge susceptibles d'imposer des coûts

financiers et politiques, tout en attirant des migrants économiques capables d'apporter des bénéfices aux économies des Etats européens. Il n'y a rien d'étonnant à ce que cela ait été un équilibre difficile, voire impossible, à atteindre, étant donné que de nombreux individus sont ainsi privés d'emblée des moyens d'arriver en Europe, tandis que ceux qui y parviennent font face à des conditions d'une hostilité sans précédent. Certains des articles paraissant dans le présent numéro de la *RMF* suggèrent ainsi que les principales victimes de ce processus sont parmi les personnes les plus vulnérables et les plus marginalisées en termes politique et économique. L'effet de ce processus sur les enfants, notamment, reste le plus évident, mais d'autres groupes – y compris les femmes, dont les demandes d'asile ne se conforment pas à une « norme » masculine stéréotypée – semblent également avoir perdu.⁶

Les Etats membres, alors même qu'ils tentent d'empêcher l'arrivée en Europe des demandeurs d'asile, mènent des débats internes (particulièrement dans les Etats dotés d'une longue expérience de la migration) relatifs au besoin d'intégrer les demandeurs d'asile, les réfugiés et autre groupes de migrants dans le tissu économique, culturel et social de l'UE. Les gouvernements souhaitent une meilleure intégration pour ceux qui se trouvent déjà en Europe et pour ceux qui y entrent de manière légale ; ils tentent par conséquent d'établir un nouvel équilibre entre le droit des communautés à mettre en vigueur leurs propres coutumes et le droit à la cohésion de la société. Mais ce processus s'est avéré également difficile, parce que les politiques d'exclusion minent la capacité d'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés en Europe. De surcroît, les politiciens et les décideurs n'ont pas réussi à expliquer l'approche, en apparence contradictoire, qui sert actuellement à traiter les besoins et les obligations multiples et parfois antagoniques associés aux régimes internationaux de protection et de migration. Par conséquent, l'on a permis à l'anxiété et, plus récemment, à l'hostilité ressenties par le public d'augmenter et de mener la prise de décision au niveau européen. Un cercle vicieux s'est ainsi trouvé conforté.

Il est plus facile de poser la question clé relative au système d'asile européen que d'y répondre : quelle direction faut-il suivre à présent ? Sans doute, si le processus de mise en adéquation continue à suivre les lignes directrices actuelles, l'Europe, qui propose une protection à une faible proportion des personnes déplacées, en protégera moins encore à l'avenir. Les Etats européens pourraient entamer des démarches individuelles ou collectives permettant d'atténuer certains effets de la sévérité croissante du contrôle externe des frontières. Une de ces démarches consisterait à mettre en place des dispositifs permettant aux demandeurs d'asile de venir en Europe par des voies d'entrée protégées (il en est rapidement question dans l'analyse des questions concernant les demandeurs d'asile tchéto-slovaques). Une autre consisterait à établir en Europe des mécanismes de réinstallation étayés à grande échelle. La Commission européenne a proposé de tels mécanismes mais ils n'ont été élaborés, à ce jour, qu'à très petite échelle.⁷

La relocalisation à grande échelle

Seize pays à travers le monde offrent des programmes de relocalisation des réfugiés en partenariat avec le HCR. Six d'entre eux sont des Etats membres de l'UE : l'Irlande, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.⁸ La

Norvège dispose également d'un programme de réinstallation. Les nombres de réfugiés sous relocalisation à échelle mondiale ont accusé une chute brutale après les attaques terroristes à New York en 2001. Les nombres ont commencé à augmenter à présent et en 2004 presque 100 000 places sont devenues disponibles, principalement aux EU, au Canada et en Australie. Mais moins de 5 000 de ces réfugiés sont réinstallés en Europe chaque année et, malgré la mise en marche au Royaume-Uni d'un programme pour les réfugiés vulnérables qui requièrent une protection à long terme - qui cible avant tout ceux qui vivent dans des camps au Libéria - depuis lors seulement 160 personnes sont entrées au Royaume-Uni dans le cadre du programme.

Sous les conditions politiques actuelles, d'aucuns s'inquiètent à l'idée que l'élaboration d'un programme européen de relocalisation à grande échelle pourrait servir à justifier un discours politique (et, à terme, une réorientation de la politique) qui distingue les modes d'entrée « légitime » et « illégitime » et qui suppose que les demandeurs d'asile ne doivent plus entrer en Europe de manière illégale ou sous de faux prétextes, dès lors qu'il existe un « portail » alternatif - même si, dans les faits, ce portail s'avère étrié et sélectif au possible. De telles inquiétudes procèdent en partie du développement en Australie d'un système à deux niveaux, selon lequel

ceux qui arrivent sans « autorisation » sont d'abord détenus dans des centres isolés ; s'il parviennent à obtenir l'asile par la suite, cet asile n'est jamais que temporaire. Autrement dit, même si l'on accorde à un individu le statut de réfugié, il ne peut jamais jouir des mêmes droits qu'un homologue présentant une revendication identique mais débarquant dans le cadre du programme de relocalisation.

Ces inquiétudes sont certes légitimes, vu les évolutions récentes que l'on a pu constater en Europe, mais le fait est que bon nombre des Etats membres de l'UE abordent déjà le problème de cette manière. Les demandeurs d'asile qui arrivent spontanément sont perçus comme illégitimes même en l'absence d'alternative et même lorsque les alternatives disponibles sont limitées. Dans un tel contexte, la question clé est de savoir comment accroître l'échelle de la relocalisation pour fournir des solutions viables sur le long terme à ceux qui requièrent la protection.

La Commission européenne a déjà identifié un programme de réinstallation à échelle européenne comme l'un des moyens d'assurer des dispositifs d'asile plus accessibles, plus équitables et mieux gérés. Par ailleurs, elle a donné mission à une enquête chargée de déterminer s'il est possible de créer des plans de réinstallation au sein des Etats membres individuels ou au niveau

Des demandeurs d'asile albanais arrivent en Italie



de l'Europe. Les programmes de réinstallation développés à l'avenir devront être bien plus substantiels que les programmes existants si l'on souhaite obtenir un effet quelconque (un consensus concernant un quota européen annuel de 100 000 émerge actuellement). Ils devront également servir de complément, et non de substitut, au droit à la demande d'asile spontanée et ne pourront pas remplacer les droits légalement exécutoires dont jouit un réfugié ayant directement sollicité les obligations en matière de protection d'un Etat signataire de la convention de 1951 sur les réfugiés. Tout cela signifie que, si un demandeur d'asile ne parvient pas à accomplir un ensemble de démarches, on ne doit jamais s'en servir comme prétexte pour lui nier l'accès à une démarche ou pour mettre en question la sincérité de ses revendications relatives à la protection. Il faudra également revoir et corriger le concept même de ce qu'est un « réfugié ».

Vers une reconceptualisation des réfugiés

La mise en œuvre de démarches permettant aux personnes contraintes à migrer d'entrer en Europe, d'y séjourner et d'apporter leurs compétences et leur énergie (souvent très considérables) au marché européen du travail exigera que trois modifications, très significatives et liées entre elles, soient introduites aux modes de pensée politique.

La première consiste à admettre que les dispositifs européens établissant le droit d'asile en sont arrivés, au cours des années, à définir une « convention sur les réfugiés » de manière si étroite que peu de personnes peuvent désormais y prétendre, mais que cela ne transforme pas la majorité des demandeurs d'asile en migrants économiques et ne suppose pas qu'ils n'ont pas besoin de protection. Pendant la période 1990-2000, presque 60 % des demandeurs d'asile en Europe provenaient de seulement dix pays, dans lesquels il sévissait des conflits, des abus de droits humains et une répression politique bien documentés.⁹ Les politiciens et les décideurs peuvent soutenir que ces individus ne subissaient pas tous les effets immédiats de ces conflits, mais cela ne devrait pas nous faire oublier que ces conflits sapent la capacité des individus concernés à vivre sans crainte. Il ne faudrait pas non plus oublier que des politiques européennes conçues pour traiter les causes profondes de ces conflits auraient

sans nul doute eu beaucoup plus d'effet sur le nombre de demandes en Europe que toutes les démarches entreprises dans le but d'exclure les demandeurs d'asile.

Deuxièmement, il est temps que les gouvernements européens se départissent du préjugé selon lequel il est possible de distinguer ceux qui sont perçus comme « économiquement rentables » de ceux qui sont généralement perçus comme un fardeau » économique. Les individus ne sont pas simplement des unités de main d'œuvre. Ils amènent avec eux, ou souhaitent créer, des relations familiales et autres ; ils souhaitent trouver une place véritable dans la société où ils vivent. C'est souvent cela que signifie l'intégration à part entière. Le travail constitue une partie très importante de ce processus, mais ne fournit pas l'indice ultime ni même le plus important de l'intégration. A moins que les Etats européens n'acceptent leurs obligations envers ceux qui ont besoin de protection et n'accordent aux migrants une valeur (économique ou autre) pour des raisons liées non seulement à leur contribution à la croissance économique mais également à la société de manière plus générale, et jusqu'au moment où les Etats prendront conscience de cette nécessité, nous encourageons le danger de créer un système de travailleurs immigrés semblable à celui qui existait en Europe dans les années 1950 et 1960, avec des conséquences analogues sur le long terme.

Enfin - mais ce n'est pas le moins important - il convient d'améliorer le vocabulaire de la protection, des droits et des besoins des réfugiés. Dans le contexte européen, les questions relatives aux réfugiés sont rarement évoquées en dehors des polémiques concernant l'intégration. Dans la plupart des discussions politiques, ainsi que dans le « débat » des médias qui les accompagnent souvent, c'est de « migrants économiques » et de « demandeurs d'asile » qu'il est question. Ces expressions créent une fausse dichotomie et, qui plus est, ne laissent pas de place à une discussion des principes guidant la protection ou des raisons pour lesquelles le concept d'asile est important. Dans le même temps, la locution « demandeur d'asile » -- plus encore que celle de « migrant économique » -- est devenue un terme péjoratif dont les connotations dépassent, et de loin, la réalité d'un individu qui attend que l'on décide s'il est en droit de réclamer la protection. Le vocabu-

laire du « refuge » est essentiel non seulement à l'égard du traitement qu'accorde l'Europe aux peuples qui se situent à l'intérieur de ses frontières mais également à l'égard de notre rôle et de nos responsabilités dans le domaine international.

Que faut-il pour engendrer ces transformations dans les modes de pensée ? Les articles ci dedans proposent plusieurs solutions pratiques, mais c'est tout d'abord de courage politique que nous avons besoin - de leaders européens courageux et prêts à inciter l'opinion publique à adopter une démarche plus nuancée et plus réfléchie envers les questions d'asile et de migration. Une telle transformation permettrait de développer l'importance politique et économique de l'Europe dans le monde, de prendre acte des causes profondes des conflits internationaux (partant d'engager des tentatives de résolution) et enfin de mettre en place des dispositifs assurant efficacement sur le long terme une protection pour ceux qui ne peuvent pas l'obtenir dans leur pays d'origine. L'Europe a des responsabilités vis-à-vis des réfugiés, mais elle a également des responsabilités envers elle-même. Actuellement, elle ne semble s'acquitter ni des unes, ni des autres.

Heaven Crawley (courriel : heaven@amre.co.uk) est directrice d'AMRE Consulting, une instance de recherche indépendante spécialisée dans les questions d'asile et de migration au Royaume-Uni et en Europe.

1. Il s'agit de Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Latvie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie.
2. Voir www.statewatch.org/news/2004/jun/03fortress-europe.htm
3. Voir Zetter et al. (2003) *The Impact of Asylum Policies in Europe 1990-2000*, Home Office Research Study 259, disponible en ligne au www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors259.pdf
4. HCR (2004) *Annuaire statistique 2002 : Trends in Displacement, Protection and Solutions*, HCR, disponible au www.unhcr.ch/statistics
5. Voir *Asylum in the UK : An ippr Fact File* (2005), disponible en ligne au www.ippr.org/research/files/team19/project158/AsylumFFinal05.pdf
6. Pour une analyse comparée de la persécution selon le genre social dans les législations et les pratiques nationales relatives à l'asile en Europe, voir www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opedoc.pdf?tbl=RESEARCH&id=40c071354&page=research
7. Voir : http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/common/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf
8. Les Etats n'appartenant pas à l'UE qui proposent des programmes de relocalisation sont : l'Australie, le Bénin, le Brésil, le Burkina Faso, le Canada, le Chili, l'Islande, la Nouvelle Zélande, la Norvège et les EU.
9. Voir Castles, Crawley et Loughna (2002) *States of Conflict : Causes and Patterns of Forced Migration to the EU and Policy Responses*, Londres, IPPR.

Progrès inégaux vers une politique européenne commune sur l'asile

par Tim Morris

Une analyse des critères européens communs sur l'asile adoptés jusqu'à ce jour suggère que l'harmonisation des politiques et pratiques devra attendre encore longtemps. Qui plus est, ce processus risque de saper les principes entérinés dans la convention des réfugiés.

L'adoption du traité d'Amsterdam par les membres de l'Union européenne en 1997 a marqué le début d'une ère nouvelle en matière de politique sur l'asile en Europe. La section IV, article 63 du traité d'Amsterdam renvoie à l'adoption de critères minimaux dans les procédures mises en œuvre par les Etats membres pour octroyer ou retirer le statut de réfugié et l'établissement de règlements obligatoires à l'échelle de l'UE concernant l'asile et l'immigration. Au cours de la même année, la convention de Dublin a précisé que les individus qui demandent l'asile doivent ce faire dans le premier pays membre de l'UE où ils arrivent.¹

Après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en mai 1999, les chefs d'Etats européens se sont réunis à Tampere, en Finlande, en octobre 1999 pour modeler les lignes directrices des politiques constituant le cadre dans lequel les politiques et la législation européennes au sujet de l'asile et de l'immigration devaient être développées. Ils ont réaffirmé l'engagement de l'UE envers le droit de demander l'asile. Ils ont déclaré qu'ils acceptaient de travailler pour la création d'un système d'asile européen commun, fondé sur la mise en œuvre complète et intégrale de la convention de Genève sur les réfugiés, afin de garantir que nul ne puisse être renvoyé à la persécution - c'est-à-dire pour maintenir le principe de non refoulement.² Les conclusions de Tampere déclarent également que, sur le long terme, les règlements communautaires doivent aboutir à une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valide à travers l'UE, pour ceux à qui l'on accorde l'asile.

La réunion de Tampere a également ratifié un document de travail initial concernant l'harmonisation, préparé en mars 1999. Ce document souligne le fait que les critères minimaux

communs garantiront aux demandeurs d'asile individuels de recevoir la même décision, quel que soit l'Etat européen dans lequel la demande est présentée, et bloqueront simultanément la migration secondaire des demandeurs d'asile (appelée familièrement « shopping pour l'asile ») entre pays de l'UE.³

A Tampere, les chefs d'Etats européens ont confirmé que le mois de mai 2004, fixé dans l'article 63, constituait la date échéance du processus d'harmonisation. Ceci s'est avéré peu réaliste. Des négociations difficiles ont ralenti le processus et déçu ceux qui croyaient que Tampere marquerait le début d'une meilleure protection pour les personnes fuyant la persécution et de meilleures solutions aux problèmes des gouvernements.⁴ Juste avant l'arrivée de la date échéance, les ministères européens de la justice se sont réunis à Bruxelles et ont accepté d'adopter une proposition de directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (la « directive de procédure »)⁵ ainsi qu'une directive concernant les normes minimales relative aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale (la « directive de qualification »)⁶.

Le résultat du processus d'harmonisation a été quelque peu contradictoire et pour cette raison demeure ambigu. D'une part, la directive de qualification précise que lors de la détermination du statut de protection, l'agent de la persécution n'importe pas et peut inclure des acteurs non étatiques comme des milices. Cela réduit dans une certaine mesure les différences d'interprétation de la convention qui existaient dans les Etats européens

jusqu'à présent. Il est également important que la directive permette de reconnaître comme réfugiés les personnes qui ont des craintes bien fondées d'être persécutées à cause de leur orientation sexuelle ou de leur genre. En même temps, la directive de procédure - du moins en apparence - semble établir quelques garanties procédurales de base pour les demandeurs d'asile : par exemple, le droit de séjourner dans un pays de l'UE en attendant l'examen et en rapport avec l'examen et la prise de décision (y compris l'assistance légale et la représentation, l'entretien individuel et l'explication des raisons d'un rejet). Malgré tout, la directive a manqué son objectif global d'établir un système européen d'asile commun fondé sur la mise en œuvre complète et intégrale de la convention des réfugiés. La raison est de toute évidence une faiblesse fondamentale dans la proposition de directive de procédures, qui risque de saper sérieusement la capacité des demandeurs d'asile et des réfugiés d'obtenir une protection.

Défauts de la directive

La gamme très étendue des demandes inadmissibles recensées dans la proposition de directive de procédure laisse aux Etats européens une liberté totale dans le refus d'accès aux procédures d'asile. Il est inquiétant que :

- les définitions d'un « pays tiers sûr » contenues dans l'article 27 stipulent de manière ambiguë l'examen au cas par cas de la sécurité véritable du pays tiers pour le demandeur d'asile individuel ;
- les demandeurs cherchant à faire appel à l'application du concept de « pays tiers sûr », en se fondant sur la possibilité qu'ils y seront exposés à la torture, aux traitements cruels, inhumains ou dégradants ou aux punitions, ne puissent présenter leur appel que dans des conditions très limitées ; de plus, ces conditions sont incompatibles avec les critères généraux définissant les « pays tiers sûrs » dans le même article ;
- la marge d'inadmissibilité selon la notion des soi-disant « pays

tiers extra sûrs » permette que soit refusé l'examen du contenu des demandes d'asile présentées par des personnes qui traversent certains pays européens à l'extérieur de l'UE : les critères permettant de désigner ces « pays tiers extra sûrs » sont purement conventionnels ;

- les « pays d'origine sûrs » soient désignés non seulement par des membres de l'UE d'après la législation en vigueur mais également grâce à une liste commune minimale qui sera adoptée par le Conseil de la justice et de l'intérieur (CJI). En définitive, le CJI a abandonné la tentative d'obtenir un accord concernant cette liste et a remis la décision jusqu'à ce que soit abandonnée l'exigence relative à l'unanimité ;
- la directive adoptée permette la mise en œuvre extensive de procédures accélérées, bien que la Commission ait initialement voulu modifier le concept des demandes d'asile « manifestement infondées » afin de rétrécir la marge d'application de ces procédures. Ceci résulte en partie de la possibilité d'établir des règlements nationaux pour de telles procédures, recouvrant un grand nombre de situations, et en partie de l'introduction de « procédures spécifiques » permettant aux membres individuels de l'UE de déroger aux principes et garanties de base de la directive.

La dérogation est permise si l'examen d'une demande d'asile a lieu dans le contexte de décisions regardant l'entrée sur la territoire à la frontière ou dans les zones de transit. Il est significatif que la marge des règlements nationaux en vigueur ait pu être étendue pendant la rédaction de la proposition, puisque la date décisive pour de tels règlements est le moment d'adoption de la directive.

Ces arrangements procéduraux et sauvegardes limitées concernant l'appel contre des décisions négatives comportent de graves risques pour la sécurité juridique des individus. Dans certaines circonstances, cela peut avoir pour résultat l'examen purement cosmétique du besoin d'une protection internationale. C'est d'autant plus inquiétant que certains Etats européens ayant projet de mettre en œuvre ces stipulations facultatives appliquent déjà des pratiques analogues qui menacent la protection des réfugiés, tandis que d'autres ont peu d'expérience des sauvegardes procédurales pour les demandeurs d'asile et risquent d'adhérer pleinement à ce cadre juridique fragile. L'introduction de normes médiocres ne fournit aucune garantie efficace que les besoins des demandeurs individuels en matière de protection internationale seront soumis à un examen consciencieux.

Diversité ou débandade ?

Comme dans le cas de la définition adoptée par la convention des réfugiés, il est probable que l'interprétation de la directive de qualification (qui définit les personnes pouvant prétendre au statut de réfugié ou à un statut de protection subsidiaire) soit imbriquée dans l'évaluation concrète de cas individuels où des questions d'attestation jouent un rôle principal. Il est probable aussi que cet état de fait décourage la transparence. Les normes et pratiques internes qui limitent l'examen de la constitutionnalité des lois risquent d'aggraver le problème de la transparence. Il pourra être difficile de prouver qu'un Etat européen a dévié (de manière indirecte) des normes minimales établies dans la directive de qualification concernant la définition des personnes requérant une protection.

La directive de procédure gouverne les questions administratives et procédurales, où il sera possible d'exercer un contrôle plus soutenu sur la mise en œuvre des normes minimales. Les pays de l'UE n'auront simplement pas les mêmes occasions de délaissier ou d'échapper à ces normes partagées, parce que tout arrangement administratif ou procédural incompatible avec la directive de procédure sera facilement décelé aussi bien par les individus concernés que par les instances char-

*Des demandeurs
d'asile albanais
arrivent au port de
Brindisi, Italie*



gées de contrôler la mise en œuvre de la législation européenne. Cela permettrait de rendre compte de l'utilisation par les Etats européens de leur droit de veto, implicite à l'exigence d'unanimité, pour inclure une vaste gamme d'exceptions et de dérogations afin de garantir le maintien des particularités internes. Ce n'est pas surprenant, étant donné qu'il existe traditionnellement peu d'obligations internationales concernant les procédures d'asile, du fait des différences entre les traditions administratives et judiciaires des Etats signataires de la convention des réfugiés.

L'exigence relative à l'unanimité au sein de cette zone politique a désormais été abandonnée. Reste à voir si le système législatif modifié, permettant l'adoption de normes futures relatives à l'asile dans la procédure de décision conjointe selon l'article 251, pourra apporter un remède aux échecs si caractéristiques de l'harmonisation des procédures d'asile.

Une procédure unique comme moyen de protection ?

En novembre 2004, l'UE a adopté le « programme de La Haye » concernant le développement d'une politique européenne en matière de justice et d'intérieur au cours des cinq années subséquentes.⁷ Le programme de La Haye renforcera la coopération européenne sur les questions d'asile et d'immigration et précise les actions attendues de l'UE pour coordonner et intégrer les politiques d'immigration et d'asile. Il stipule notamment que d'ici l'an 2010 l'UE devra s'être dotée d'une politique d'asile commune, mise en œuvre par un seul organe européen selon une procédure unique. Pour éviter les bouchons dans l'atteinte d'un consensus, presque toutes les décisions concernant l'immigration concernant les 25 Etats membres de l'UE - y compris celles ayant trait à l'asile - n'exigeront plus un vote unanime mais seront plutôt prises par une majorité qualifiée.⁸

Une procédure d'asile unique devrait faciliter les demandes de protection et économiser du temps et de l'argent. Elle pourrait également empêcher l'abus des systèmes existants pour les raisons suivantes :

- procédures d'asile expédiées grâce à l'examen conjoint des raisons selon la convention des

réfugiés et la protection subsidiaire ;

- ressources administratives économisées grâce à l'amalgame des deux procédures d'examen ;
- exécution plus efficace des décisions négatives en niant aux demandeurs d'asile l'occasion de remettre leur déportation par l'introduction d'une nouvelle procédure fondée sur la protection subsidiaire ;
- possibilité de faciliter la protection et l'insertion par l'attribution accélérée de protection à ceux qui en ont véritablement besoin.

Certains désavantages et problèmes sont cependant associés à l'introduction d'une procédure unique, intégrale ou partielle. Une préoccupation de taille est représentée par la possibilité que soit « dilué » le statut de réfugié selon la convention. L'examen de n'importe quelle demande d'asile comporte le risque d'une décision erronée, risque qui pourrait être exacerbé par le climat actuel, assez hostile, et par un processus de prise de décision accéléré. L'existence de procédures d'examen séparées selon la convention des réfugiés et la protection subsidiaire offre l'occasion de remédier aux erreurs commises au premier tour. Ainsi, l'introduction d'une procédure unique élimine une sauvegarde structurelle. De plus, une telle procédure pourrait saper la primauté de la convention des réfugiés, en incitant au choix de l'alternative moins exigeante au sein de la même procédure d'examen.

La réduction des sauvegardes de procédure pourrait être compensée en imposant des normes procédurales plus exigeantes à l'examen des cas de protection subsidiaire qui résulteront, dans plusieurs Etats européens, de l'extension des critères européens relatifs à l'asile. Malgré cela, cette extension des critères procédurales requiert à son tour un niveau de protection plus élevé en termes de droit d'appel. A la différence de la convention des réfugiés, qui n'impose aucune demande spécifique pour les procédures d'examen et d'appel, l'obligation en matière de droits de l'homme relative au non refoulement qui sous-tend la protection subsidiaire requiert que soit respecté aussi le droit associé d'un remède efficace. Cela demande que les membres de l'UE obtiennent le droit à ce que la déportation soit sursis tant que le remède juridique adéquat reste incomplet. Il s'ensuit

que l'efficacité de la procédure d'asile unique ne peut pas être obtenue sans investir dans la « justice » que constituerait l'amélioration des normes procédurales.

Le CERE se réjouit de la proposition concernant le développement d'une procédure d'asile unique, qui constitue un progrès supplémentaire vers un système d'asile européen commun. Mais le CERE souhaite que cette proposition se fonde sur l'application entière de la convention des réfugiés de 1951 et d'autres instruments internationaux des droits de l'homme ainsi qu'on l'a énoncé à Tampere, au début du processus d'harmonisation. A cet égard, le CERE réitère son inquiétude face aux normes contenues dans la directive de procédure, car celles-ci pourraient être interprétées et appliquées d'une manière incompatible avec le droit international des réfugiés et des droits de l'homme. Il est essentiel que les Etats de l'UE envisagent l'évolution vers une procédure d'asile unique comme moyen d'améliorer la qualité et l'efficacité de la prise de décisions, et non comme l'occasion de réduire les normes relatives à la protection au plus petit dénominateur commun, ce qui constituerait un risque pour la vie et la sécurité des individus qui fuient la persécution.

Tim Morris est membre de l'équipe de rédaction de la RMF. Nous sommes reconnaissants pour les renseignements et les remarques de Jens Vedsted-Hansen de l'école de droit à l'université d'Aarhus, Danemark (courriel : jvh@jura.au.dk), sans qui cet article n'aurait pas pu voir le jour.

1. www.irishrefugeecouncil.ie/factsheets/dublin-convention4.html

2. www.europarl.eu.int/summits/tam_en.htm

3. <http://aei.pitt.edu/archive/00001277/>

4. L'évaluation du Conseil européen des réfugiés et des exilés est en ligne au www.ecre.org/positions/Tampere_June04_full.doc

5. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st14/st14203.en04.pdf>

6. www.eurunion.org/news/press/2004/20040069.htm ainsi que des analyses supplémentaires de la directive, p56.

7. www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-annotated-final.pdf

8. Pour l'UE une majorité qualifiée est constituée lorsque au moins 55 % des membres, comprenant 15 pays au moins et des Etats qui contiennent au moins 65 % de la population de l'UE, se trouvent d'accord.

Vers l'insertion des réfugiés en Europe

par le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés

Le principe directeur des politiques d'insertion nationales en Europe devrait être une approche visant à intégrer les réfugiés dans la population générale là où cela s'avère possible et l'apport de services spécialisés en cas de nécessité.

L'insertion des réfugiés est un processus dynamique réciproque, dans lequel les réfugiés à titre individuel, les gouvernements et la société travaillent ensemble pour construire une société unie. Ce processus commence dès le premier jour. L'insertion procède des conditions d'existence et d'une participation véritable dans tous les aspects de la vie économique, sociale, culturelle, civile et politique d'un pays, mais aussi des perceptions formulées par les réfugiés au sujet de l'acceptation et du sentiment d'appartenance que leur procure la société d'accueil.

La polémique actuelle concernant l'insertion des réfugiés se focalise pourtant sur ces individus-là qui déçoivent les attentes des sociétés d'accueil relatives à l'insertion. Une partie du défi qui consiste à faciliter l'insertion des réfugiés relève de ce que les réfugiés partagent beaucoup de besoins relatives à l'intégration avec d'autres migrants et ressortissants de pays tiers résidant dans les sociétés d'accueil, tout en se distinguant du fait de leur délocalisation involontaire et du traitement qui leur a été accordé lors du processus de décision du statut de réfugié. L'insertion des réfugiés est liée de très près avec la période d'accueil ainsi que la qualité et la durée de la procédure d'octroi d'asile. Le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE) préconise que la période d'accueil soit reconnue comme partie intégrale du processus d'insertion des réfugiés.

Créer une société accueillante

Les recherches sur les perceptions générales relatives aux réfugiés montrent que les personnes les moins enclines à accepter la diversité ethnique sont celles qui habitent les régions les plus homogènes. Le public comprend mal les raisons pour lesquelles les réfugiés sont

contraints de fuir leur domicile. Les questions relatives à l'asile constituent un domaine sensible, capable de susciter des émotions fortes, et les médias ont souvent recours à un langage imprécis et stéréotypé lorsqu'ils décrivent les problèmes des réfugiés. Pendant les dernières quelques années un climat d'intolérance et de xénophobie a émergé dans certains pays européens, qui s'oppose à l'insertion des réfugiés en entretenant les sentiments de crainte vis-à-vis de l'« autre ». Une telle attitude, qui se fonde sur un ressenti raciste plutôt que sur les faits, est inacceptable et va à l'encontre d'une société unie.

Une politique avisée pourra mener la transition depuis un débat qui cible exclusivement la dissuasion, les effectifs et les coûts vers une attitude qui consiste à demander comment il est possible de remplir efficacement les obligations juridiques internationales des Etats européens. Les craintes et les besoins des communautés d'accueil doivent être pris au sérieux, mais les décideurs doivent toutefois éviter d'attiser les méfiances réciproques des différents groupes - sans pour autant éviter le débat au sujet de l'immigration.

Afin de promouvoir une société accueillante et susceptible de faciliter l'insertion des réfugiés, le CERE préconise les démarches suivantes :

- la pédagogie au sein des écoles, des universités et des lieux de travail doit promouvoir le respect des différences en mettant l'accent sur les avantages de la diversité culturelle ;
- les décideurs et les gouvernements doivent assumer davantage de responsabilité en matière de diffusion de renseignements exacts et équilibrés concernant les réfugiés ;
- les gouvernements doivent identifier et combattre les renseigne-

ments erronés, surtout lorsque ces renseignements attisent la peur et la méfiance vis-à-vis des réfugiés, en expliquant que les réfugiés sont des personnes requérant une protection ;

- les gouvernements européens doivent chercher à introduire une législation nationale anti-discriminatoire ainsi que des dispositifs permettant de vérifier l'accès des réfugiés aux marchés du travail et du logement, à la santé, à l'éducation et autres services sociaux ;
- la législation anti-discriminatoire doit être étayée par des sanctions qui reflètent la gravité du crime et par des campagnes de sensibilisation qui mettent l'accent sur la discrimination directe, indirecte et institutionnelle ;
- les Etats doivent s'assurer que les réfugiés sont conscients de leurs droits et habilités à les revendiquer.

L'insertion politique, sociale et économique

Le but de l'insertion politique est de créer des conditions favorables à la participation des réfugiés dans tous les domaines de la vie politique du pays d'accueil. Il existe cependant des différences politiques significatives d'un Etat à l'autre en matière d'opportunités offertes aux réfugiés.

L'une des questions clés est l'identification et le traitement des réfugiés : doivent-ils être désignés et traités différemment ? Les initiatives visant l'insertion peuvent cibler les besoins spécifiques des réfugiés ou servir de « ponts » permettant de généraliser la fourniture de services. Elles peuvent être couplées à des services fournis aux groupes de migrants ou aux minorités, le but général étant l'incorporation des perspectives des réfugiés aux politiques concernant les minorités et l'égalité des chances. Les mesures en faveur des minorités doivent être limitées dans le temps selon les besoins des individus, dotées de stratégies de sortie claires et orientées vers l'accès égalitaire aux opportunités.

Quant à l'insertion politique, la participation des réfugiés est con-



UNHCR/E. Daghino

frontée à de nombreux défis. Dans certains pays, où les réfugiés ont le droit de voter dans les élections locales, les questions qui les concernent ont une place plus privilégiée à l'ordre du jour et les politiciens sont plus conscients et plus susceptibles de réagir aux préoccupations de ce groupe. En Irlande, par exemple, les demandeurs d'asile et les réfugiés ont eu le droit de voter et de se porter candidats aux élections locales en juin 2004. Le débat politique s'en est trouvé transformé ; les questions concernant les réfugiés ont été débattues et des membres de la communauté des réfugiés et des immigrés ont été élus.

Les réfugiés peuvent se trouver confrontés à un certain nombre d'obstacles à l'insertion sociale et économique, qui résultent de leur expérience de l'exil involontaire : méconnaissance de la langue du pays d'accueil, solitude et séparation des familles, problèmes de santé physique et psychique liés aux traumatismes antérieurs. Si les gouvernements ne parviennent pas à surmonter ces obstacles fonctionnels à l'insertion, les réfugiés peuvent se trouver marginalisés et la société appauvrie en conséquence.

L'accès difficile au marché du travail lors de leur arrivée dans le pays d'accueil constitue un autre obstacle de taille à l'insertion des réfugiés sur le long terme. En outre, les pays européens qui permettent aux demandeurs d'asile de travailler en attendant une réponse à leur demande sont très peu nombreux. Les stages de formation, l'habilitation de leurs diplômes, l'éducation et

l'apprentissage linguistique jouent un rôle important dans la recherche subséquente d'un travail rémunérateur ; les stages de formation peuvent également s'avérer significatifs pour l'habilitation et l'insertion des réfugiés.

Les réfugiés peuvent être atteints de plusieurs troubles de la santé procédant de leurs expériences de la guerre, de la persécution politique, de la torture et de la prison, et enfin des conditions sous lesquelles ils ont fui leur pays d'origine. L'intervention au niveau de la santé physique et psychique doit prendre en compte les circonstances spécifiques de la vie des réfugiés.

L'allocation d'un logement a également ses effets sur un ensemble de résultats de l'insertion : par exemple, la santé, l'éducation et le travail. Les réfugiés doivent jouir des mêmes libertés que les ressortissants des pays d'accueil lorsqu'il s'agit de choisir un domicile.

L'intervention en vue de l'insertion doit cibler les besoins spécifiques des enfants, des jeunes et des personnes âgées dans la communauté des réfugiés. Une perspective orientée sur le genre social doit s'adresser aux besoins des femmes réfugiées, mais sans pour autant oublier d'incorporer les besoins des hommes.

Bon nombre de gouvernements européens dépendent des ONG pour fournir des services d'insertion aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. L'échange de renseignements et la communication peuvent permettre

de coordonner les différentes approches et idées afin qu'elles se complètent au lieu d'être en conflit les unes avec les autres (aux dépens des services fournis).

Selon le CERE :

- les réfugiés doivent obtenir des droits de résidents à long terme : regroupement familial, liberté de circulation, accès à l'emploi et à l'éducation ;
- le droit de voter et de se porter candidat aux élections locales, nationales et européennes doit être octroyé aux réfugiés résident depuis trois ans au plus (la participation à échelle locale et européenne est reconnue au Danemark, en Suède, en Finlande et en Belgique) ;
- la citoyenneté constitue un instrument essentiel d'une politique facilitant l'insertion. Les gouvernements européens doivent tenir compte de l'article 34 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de la recommandation 564 (1969) du Conseil de l'Europe sur l'acquisition par les réfugiés de la nationalité de leur pays de résidence ; ils doivent surtout œuvrer à faciliter la naturalisation des réfugiés ;
- la législation européenne limite actuellement le droit au regroupement familial à ces personnes-là qui remplissent les critères de la convention de 1951 sur les réfugiés. Elle devrait comprendre également toute personne non couverte par la convention de 1951 sur les réfugiés mais requérant toutefois une protection internationale ;
- les restrictions en matière de permis de travail doivent être levées à la première occasion, et en tout cas dans un délai de six mois à compter de la demande initiale d'asile ;
- des bourses doivent être allouées aux réfugiés pour leur permettre de poursuivre leurs études ; leurs compétences doivent également être plus volontiers reconnues ;
- le personnel dans le domaine de la santé doit, dans la mesure du possible, mettre en place des services sensibles à la culture des réfugiés, qui harmonisent les normes sanitaires européennes avec les orientations non occidentales ;
- une formation pour les professionnels, y compris les médecins, infirmiers, enseignants, inter-

Des demandeurs d'asile albanais arrivent à Brindisi, Italie

prêtes et autres, en matière de questions concernant les réfugiés et le dialogue des cultures, doit être disponible dans les établissements éducatifs et sur les lieux de travail ;

- les Etats doivent garantir l'engagement de tous les secteurs de la population réfugiée, y compris les groupes vulnérables ou à besoins spécifiques, dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes d'insertion ;
- les instances gouvernementales et les ONG qui fournissent des services aux demandeurs d'asile et aux réfugiés doivent collaborer, les responsabilités de chacun étant clairement définies.

Les ultimes démarches dans le processus d'intégration ont lieu par le biais de relations individuelles à échelle locale : dans leur quartier, leur lieu de travail, à l'école ou entre amis. Les décideurs doivent prendre conscience de la dimension personnelle de l'insertion en créant des opportunités qui facilitent ce genre d'interaction au niveau local.

L'insertion culturelle

La diversité culturelle est caractéristique de l'Europe démocratique d'aujourd'hui. Les sociétés européennes sont pourtant très différentes les unes des autres en ce qui concerne leur degré d'adhésion à la diversité culturelle et leurs manières de traiter aussi bien les nouveaux venus (réfugiés et immigrants) que les étrangers établis depuis longtemps et les minorités en général. Il ne faut pas oublier que l'Europe a longtemps produit ses propres réfugiés ; de surcroît, les migrations internes ainsi que les migrations vers l'Europe n'ont pas appauvri la région mais au contraire ont contribué à sa richesse croissante. Ces vérités doivent être intégrées dans les politiques d'insertion à échelles nationale et européenne.

La « culture » n'est pas un concept statique ; au contraire, elle évolue sans cesse. L'insertion culturelle n'exige pas que chaque notion individuelle d'une culture donnée dans un pays soit acquise. En revanche, certaines valeurs centrales sont intrinsèques à la culture des pays européens démocratiques : à savoir, les droits humains, le principe d'équité, la protection des minorités, la démocratie, la séparation de l'Eglise et de l'Etat et l'autorité de la loi.

La religion est essentielle pour un grand nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés, ce qui constitue à la fois une chance et un défi pour les sociétés d'accueil. Les nouveaux venus peuvent ranimer des groupes religieux existants mais leurs croyances peuvent aussi bien se heurter à la laïcité des sociétés occidentales. Les organisations religieuses dans la société d'accueil peuvent promouvoir la tolérance, le respect et la compréhension réciproques entre différents groupes de croyants, fournir des services aux réfugiés nouvellement arrivés et encourager les communications entre ces derniers et d'autres personnes déjà solidement établies au sein de la communauté.

Les réfugiés sont liés aux cultures de plusieurs sociétés. La double citoyenneté, qui est avant tout une question politique et juridique, peut constituer un outil permettant de tenir compte de ces identités « transnationales » ou « multiples ». Certains pays admettent la double citoyenneté pour attirer la coopération économique internationale par le biais d'investissements directs étrangers ou du tourisme. Dans les pays européens, pourtant, certains croient encore que la double citoyenneté crée des conflits de loyauté et d'identité.

- des programmes religieux compréhensifs doivent être créés pour renforcer les connaissances du fonctionnariat, des journalistes et du public (y compris les élèves) en matière de croyance(s) religieuse(s) ;
- le rôle que jouent les organisations religieuses dans la promotion du respect et de la compréhension ainsi que dans la fourniture de services essentiels doit être reconnue et exploitée par les décideurs ;
- les réfugiés doivent avoir le droit de conserver leur nationalité d'origine lorsque cela est possible (c'est-à-dire bénéficier d'une double nationalité).

Conclusion

Les recommandations présentées ci-dessus ne peuvent pas constituer une panacée à tous les défis levés par l'insertion dans tous les pays. Cependant, tous les pays doivent améliorer leurs efforts en vue de l'insertion et tenir compte du fait que le développement de sociétés unies est un but important. De même, les réfugiés doivent être conscients de leurs responsabilités envers leur société d'accueil en matière de valeurs partagées. Les réfugiés sont les

acteurs les plus importants dans le processus d'insertion et les initiatives doivent se faire l'écho de leurs avis, leurs connaissances et leurs compétences. Seule l'habilitation des réfugiés garantira qu'ils pourront se faire entendre dans les débats concernant l'insertion.

Ce texte se fonde sur un papier sous publication du CERE, intitulé « Vers l'intégration des réfugiés en Europe ». Il fait partie d'une série de projets développés par le CERE sous le titre « En avant - le rôle de l'Europe dans le dispositif global pour la protection des réfugiés », conçu pour fournir des recommandations constructives dans plusieurs domaines actuels relatifs à la politique sur les réfugiés et visant à exercer un effet positif sur le débat européen. Le papier sur l'intégration des réfugiés a été rédigé, avec la participation d'agences membres du CERE, par Christiane Wirth, Henry Mårtenson, David Hudson et Roswitha Weiler. Courriel : ecre@ecre.org Site Web : www.ecre.org

Vers un programme européen de relocalisation

Dans ce texte, publié en avril 2005, le CERE demande à l'Europe d'augmenter sensiblement ses activités en matière de relocalisation aux niveaux national et européen, et par conséquent d'assumer une part plus équitable du grand nombre de réfugiés qui ont désespérément besoin d'être relocalisés. Le CERE suggère des moyens de développer et de faire fonctionner un programme européen conjoint de relocalisation, en fondant ses recommandations sur les avis et l'expérience des agences membres du CERE. Le papier examine les moyens d'établir et de partager les engagements des Etats envers la relocalisation d'un certain nombre de réfugiés et analyse les critères qui pourraient être utilisés pour cibler les engagements qui ont fait l'objet d'un consensus (par exemple, qui a droit à la relocalisation ?). Il fournit également un traitement détaillé du processus de relocalisation et propose des moyens d'ajuster les activités permettant l'identification, l'examen des dossiers, la prise de décisions et la préparation du départ dans le cadre d'un programme européen de relocalisation. Il souligne enfin le rôle important du HCR, des ONG et des réfugiés.

Ce papier fait partie de la série de projets développée par le CERE. Voir le texte en ligne au <http://www.ecre.org/positions/integr02.shtml>

L'Europe attend une solution africaine au « problème de l'asile »

par Heaven Crawley

L'effort de réduire le nombre des demandeurs d'asile en Europe et de formuler des solutions durables au « problème de l'asile » a suscité des controverses relatives à l'« externalisation » de l'asile. La solution la plus efficace et la plus durable demeure cependant celle qui consiste à traiter les causes profondes de la fuite initiale.

En 1999, l'Europe a entrepris un long et souvent pénible processus visant à harmoniser les politiques nationales afin de formuler une politique européenne commune sur l'asile. L'histoire récente de la politique européenne relative à la migration s'est trouvée dominée par deux objectifs qui tendent à des fins contradictoires. D'une part, la population vieillissante et les marchés du travail en cours de mutation dans la plupart des pays européens ont créé des opportunités d'emploi pour les migrants, aussi bien ceux qui sont hautement qualifiés que ceux disposant de compétences réduites. D'autre part, les soucis relatifs au « problème de l'asile » augmentent, et ce malgré le fait que le nombre de personnes demandant l'asile au sein de l'Union européenne ne fait que décroître. De nombreux politiciens, décideurs et membres du public sont convaincus que les demandes d'asile constituent un moyen abusif d'accéder à l'Union européenne, ayant pour effets de réduire l'efficacité des marchés européens de l'emploi, d'imposer des dépenses considérables dans les domaines du traitement de demande et de l'allocation de services et enfin de miner la confiance publique dans la capacité de l'Europe à contrôler ses frontières.

Tandis que se déroulaient ces événements en Europe, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ainsi que d'autres instances, ont encouragé les Etats à traiter des causes profondes de la migration forcée et de formuler des solutions durables qui permettent aux individus de demeurer dans leurs régions d'origine au lieu de tenter des voyages longs et souvent périlleux pour accéder à la protection. Pendant de nombreuses années,

le HCR a cherché à lier l'assistance humanitaire au processus de développement dans des régions moins prospères du monde. Récemment, le HCR a cherché à encadrer la protection des réfugiés dans sa globalité et à traiter les causes profondes de la migration forcée, par le biais de ses Consultations globales pour la protection internationale, suivies du Programme de protection et de l'initiative « Convention Plus ». Ces éléments concernent l'utilisation stratégique de la réimplantation, les procédures visant à traiter des mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile et enfin l'allocation ciblée d'assistance au développement permettant de mettre en œuvre des solutions durables.

Le désir de certains pays européens de réduire le nombre de demandeurs d'asile pour lesquels ils se trouvent responsables et la quête de solutions durables entreprise par le HCR ont récemment convergé - d'une manière inattendue et inquiétante - dans les débats européens concernant l'« externalisation de l'asile ».

Le traitement des demandes d'asile en Afrique

Au début de l'année 2003, le Conseil européen - l'instance principale de prise de décisions au sein de l'UE, dont les réunions rassemblent les chefs d'Etat européens ou les ministres de premier rang - a reçu deux propositions, l'une présentée par le gouvernement britannique et l'autre par le HCR. Toutes deux exposaient des idées concernant un dispositif d'asile européen.

Ce fut le premier ministre britannique, Tony Blair, qui transmit la proposition de son gouvernement

aux ministres de l'UE. Intitulée « Nouvelles approches pour la protection internationale », elle comprenait deux volets, distincts mais liés entre eux¹ :

- des « zones de protection régionales », dont l'établissement est envisagé dans les régions d'origine. Les demandeurs d'asile en provenance de certains pays pourraient, selon la proposition britannique, être refoulés vers leurs régions d'origine, où une « protection efficace » leur serait offerte et où leurs cas seraient traités soit en vue d'une réinstallation gérée dans leurs régions soit, dans certains cas, en vue d'accès à des projets de réinstallation en Europe.
- des centres de traitement dans les zones de transit vers l'Europe, au plus près des frontières. Les demandeurs d'asile qui arrivent spontanément au Royaume-Uni ou un autre pays membre de l'UE seraient transférés vers ces centres de traitement pour que leur demande d'asile soit examinée. Ceux qui se verraient accordés le statut de réfugié pourraient alors être réinstallés dans les Etats européens participants, tandis que les autres seraient refoulés vers leur pays d'origine.

La proposition du HCR, généralement perçue comme une tentative d'améliorer les aspects les plus dommageables de la proposition britannique, a représenté le « volet européen » de l'initiative Convention Plus. Ce « volet européen » propose de séparer les groupes qui cherchent clairement à abuser du système d'asile avant de les envoyer dans un ou plusieurs centres d'accueil au sein de l'UE, où leur demande pourrait être examinée rapidement par des équipes européennes.

Les propositions britanniques ont suscité une révolte publique et politique dans la mesure où elles ne paraissent pas être une tentative véritable de traiter des causes de la migration mais bien plutôt une formule populiste conçue pour

communiquer une politique « dure » vis-à-vis de l'asile. Au Royaume-Uni, ainsi que dans beaucoup d'autres pays européens, il est désormais de mise pour les politiciens, toutes persuasions confondues, de tenir un discours dur sur l'asile. Même si les propositions du HCR ont été reçues plus favorablement que les propositions britanniques, certains craignent que l'établissement d'un processus de traitement parallèle ne constitue un repli vis-à-vis des principes de la convention de 1951 sur les réfugiés.

Quid des propositions ?

Bien qu'elles ne soient pas intégralement novatrices, les propositions britanniques catalysèrent d'intenses débats en Europe et ailleurs concernant l'avenir du système de protection international.

La Commission européenne, l'organe exécutif de l'UE, a répondu aux deux ensembles de propositions en publiant un document qui rejetait essentiellement les propositions britanniques, jugées non viables, et en présentant sa propre approche, qui vise à établir des systèmes d'asile européens plus accessibles, plus équitables et mieux gérés. La Commission mit à nouveau l'accent sur l'idée que tout nouveau mode d'intervention doit s'évertuer à améliorer la protection internationale au lieu de chercher à déplacer

la responsabilité d'une telle protection. Elle préconisa également que dix principes clés sous-tendent l'intervention : parmi ces principes figurent le respect entier des obligations juridiques internationales des Etats membres, l'amélioration qualitative de la prise de décisions concernant l'asile en Europe, et la réduction des motifs des flux de réfugiés comme le moyen le plus efficace de traiter de la question des réfugiés. La Commission recommanda par ailleurs fortement l'établissement d'un projet de réinstallation englobant toute l'Union européenne et permettant aux réfugiés de se rendre légalement en Europe en quête de protection et de solutions durables.

Les propositions britanniques ont ainsi été rejetées au niveau européen. Toutefois, les pays européens individuels, et dans une certaine mesure la Commission elle-même, continuent d'attendre de l'Afrique qu'elle apporte une solution au « problème de l'asile ». Le gouvernement britannique, à titre d'exemple, a poursuivi des négociations « en coulisse » avec nombre de pays européens (notamment les Pays-Bas et le Danemark) visant à établir une « coalition de bonne volonté ». En avril 2004 le gouvernement britannique a indiqué qu'il avait abandonné l'idée des zones de protection régionales et cherchait désormais à élaborer des « partenariats de

migration » avec des pays tiers dans les régions d'origine. La Tanzanie, le Kenya et la Somalie ont été identifiés comme des partenaires potentiels. Le contenu et les modes possibles de mise en œuvre de tels partenariats restent obscurs, mais les propositions pourraient inclure des projets d'examiner les demandes d'asile dans les régions d'origine, éventuellement d'une manière liée à l'offre de subventions et d'assistance supplémentaires au développement. Les gouvernements hollandais et danois ont fait montre d'un intérêt particulier pour la proposition britannique concernant le traitement externe des demandes d'asile ; en effet, ces deux gouvernements avaient précédemment proposé des projets analogues.

L'Allemagne a fortement contesté les propositions britanniques, mais en octobre 2004 a présenté ses propres projets visant à établir des camps de transit en Afrique du Nord, où des employés de l'UE pourraient recevoir et examiner des demandes d'asile. Selon la proposition allemande, les personnes identifiées comme des réfugiés en Afrique seraient acceptées dans les pays européens, sans toutefois être accordées le statut conféré par les codes juridiques européens. Quant aux personnes dont on considère qu'elles ne courent pas de risque, elles seraient refoulées vers leur pays d'origine.

A ce jour, aucun pays n'a explicitement rejeté les propositions. De profonds désaccords divisent toutefois l'UE concernant la mise en application pratique d'un tel programme. La France, la Suède et, à un moindre degré, l'Irlande s'opposent catégoriquement au traitement des demandes d'asile hors d'Europe. Les propositions allemandes ont cependant reçu l'aval explicite du gouvernement italien, qui a récemment demandé à la Libye de déjouer les efforts de deux millions de personnes qui seraient sur le point de franchir la Méditerranée. Sous les termes d'un accord unilatéral entre l'Italie et la Libye, le gouvernement italien projette d'envoyer 150 officiers de la police en Libye, où ils encadreront la formation de leurs homologues libyens. De surcroît, la Libye achètera des équipements militaires et des véhicules auprès de l'Italie, équipements qui comprennent des avions,

Des officiers d'immigration fouillent des camions à la recherche d'immigrants illégaux au quai de Douvres, Kent, Royaume-Uni



des bateaux, des hélicoptères et des véhicules tout terrain, permettant de bloquer les personnes qui entrent dans l'Union européenne illégalement. L'Italie a signalé que les projets d'établissement de camps de transit en Libye seront mis en œuvre envers et contre toute opposition.

La Commission européenne a déclaré garder l'esprit ouvert à l'égard des diverses propositions soumises, mais il convient de signaler que la Commission a également offert de financer un projet qui aiderait la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Libye à développer leurs lois concernant l'asile et à former un personnel capable d'examiner les demandes d'asile en collaboration étroite avec le HCR. A l'inverse des camps de transit proposés, les centres financés par la Commission n'auraient pas l'autorisation de traiter des demandes d'asile en Europe. En revanche, les pays signataires de la convention de Genève de 1951 qui interceptent des demandeurs d'asile dont on présume qu'ils se dirigent vers l'Europe pourront eux-mêmes examiner les demandes et décider si l'individu en question nécessite véritablement une protection. L'on considérera que les migrants n'ayant pas présenté une demande d'asile, mais étant arrivés en Europe, ont ce faisant transité par un « pays tiers sûr » ; ils devront alors retourner dans ce pays pour que leur demande y soit examinée. Le projet préliminaire ne doit aucunement être confondu avec les diverses propositions de centres de transit – il est en effet différent à bien des égards – cette initiative, examinée à la lumière des autres que l'on a eu l'occasion de mentionner ici, indique que l'Europe, elle aussi, attend de l'Afrique qu'elle apporte des solutions à une « crise européenne » de l'asile.

La fin de la protection européenne ?

L'évolution récente de la pratique et de la politique européennes concernant l'asile a de multiples conséquences. Plusieurs organisations, parmi elles Amnesty International et le HCR, ont critiqué le choix des pays où pourraient être situés les centres de transit. En effet, si ces pays sont les plus idoines d'un point de vue géographique, plusieurs d'entre eux – notamment la Libye et l'Algérie – n'ont pas démontré leur respect des critères interna-

tionaux des droits de l'homme. Par conséquent, il serait irréaliste de supposer qu'ils pourront abriter les demandeurs d'asile en toute sécurité pendant qu'une décision à leur égard est formulée. De plus, l'expérience a démontré que les camps de réfugiés à grande échelle, où qu'ils se situent, doivent souvent faire face à des difficultés internes dans le domaine des services ou celui de la sécurité. Dans certains cas, de tels camps déstabilisent la région voisine. Les critiques des politiques européennes portent également sur la qualité de la prise de décision : comment garantir en effet que les personnes nécessitant une protection seront identifiées et ne seront pas refoulées vers leur pays d'origine ? Même dans les pays européens, les décisions initiales s'avèrent souvent erronées. Entre 30 et 60% des personnes bénéficiant du statut de réfugié dans l'UE l'ont seulement reçu suite à des appels, les décisions initiales leur ayant refusé le statut de réfugié.

A un niveau plus stratégique, certains se demandent si le « problème de l'asile » a été identifié correctement et, par conséquent, si les camps de transit constituent une solution véritable. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le problème de l'Europe a été identifié en terme du nombre de demandeurs d'asile et le coût du traitement des demandes qui en découle. En termes quantitatifs, la proportion de demandeurs d'asile qui arrivent en Europe en provenance de l'Afrique n'est pas insignifiante, mais elle ne représente pas la proportion la plus importante de toutes les demandes. Un grand nombre de demandeurs d'asile arrivent également d'autres régions du monde où sévissent les conflits et la répression politique. En 2003 et 2004 le plus grand nombre de demandeurs d'asile arrivant en Europe venaient de la Fédération russe, la Serbie et le Monténégro, la Turquie, la Chine, l'Inde, l'Iraq et l'Iran. Certains pays africains figuraient bien sur la liste des pays qui génèrent les plus grands nombres de réfugiés – le Nigeria, la RDC et la Somalie, entre autres – mais ceux-là ne constituaient pas une proportion significative du nombre global. En outre, il semblerait que les politiques visant à bloquer les personnes qui cherchent à se rendre en Europe ont eu pour seul résultat d'encourager l'immigration clandestine, partant la vulnérabilité des migrants.

De même, en termes de coûts il semblerait que les analyses du « problème de l'asile » et la solution proposée ne coïncident pas. Il est vrai que les \$10 milliards que les Etats industrialisés estiment dépenser chaque année pour financer leur dispositif d'asile dépasse d'assez loin les \$1.1 milliards que le HCR dépense pour subvenir aux besoins de 20 millions de réfugiés et de personnes déplacées dans les pays moins prospères du monde. Cependant, un nouveau dispositif de camps de transit consacrés à traiter les demandes d'asile à l'extérieur de l'Europe s'avèrera certainement très coûteux, surtout si un tel dispositif est développé en même temps que des systèmes conçus pour intercepter les migrations spontanées. Ces ressources pourraient être consacrées au développement de modes d'action plus efficaces ciblant les causes profondes de la migration forcée.

Plus significatif encore : les propositions ont provoqué des inquiétudes à l'égard du concept même de traitement extraterritorial. D'aucuns soutiennent qu'il sape les principes de la protection internationale et pourrait marquer le début de la fin d'une véritable protection accordée aux réfugiés en Europe. De nombreuses ONG ont constaté que la « nouvelle vision » formulée dans la proposition britannique ressemble de très près à la « solution pacifique » proposée par l'Australie, qui a suscité de vives polémiques, le gouvernement australien ayant persuadé Nauru et Papoua Nouvelle Guinée de consentir à la création de centres de détention financés par l'Australie et où les demandeurs d'asile étaient détenus en attendant que leur statut soit décidé.² De la même manière, l'Europe pourrait utiliser les camps en Afrique du Nord et ailleurs pour s'esquiver de ses responsabilités envers les réfugiés et les demandeurs d'asile.

Dans le meilleur des cas, les présentes polémiques et le ton du débat politique envoient un message on ne peut plus négatif aux autres pays du monde, qui accueillent des nombres de réfugiés bien plus importants que ceux qui se trouvent en Europe. Aussi bien par le passé qu'aujourd'hui, la vaste majorité des réfugiés se trouvent dans les pays en voie de développement, à proximité de leur pays d'origine. Sans doute les efforts

politiques et les ressources financières devraient-ils être dirigés dans cette direction. Ces efforts doivent cibler les causes profondes des flux migratoires forcés et soutenir les efforts des pays voisins pour protéger ceux qui n'ont pas le choix de rester dans leur pays d'origine.

Joindre les politiques européennes

Depuis le début des années 1990, l'UE sait qu'elle requiert une stratégie intégrée vis-à-vis de la migration qui tienne compte des questions de politique, de droits humains et de développement dans les pays et les régions d'origine et de transit. Une telle stratégie nécessite une lutte contre la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie et des opportunités d'emploi, la prévention des conflits, la consolidation des Etats démocratiques et la garantie du respect des droits humains, tout particulièrement ceux des femmes et des enfants. ³Dans les faits, l'Europe a cependant mis l'accent sur la lutte contre l'immigration clandestine au lieu de combattre les causes profondes de la migration et d'améliorer la protection des réfugiés dans les pays tiers. De ce choix découle une incohérence entre les mesures prises par l'UE pour intégrer les questions de migration aux politiques externes, d'une part, et ses objectifs en

matière de droits de l'homme et de développement, d'autre part.

Quant aux nouveaux modes proposés pour le traitement du « problème de l'asile », ils n'offrent pas plus une perspective de longue durée sur les questions de migration forcée. Le contexte institutionnel dans lequel se déroule la prise de décisions et les pressions politiques internes en sont la cause. Il existe également un certain nombre de « failles » (institutionnelle, financière et conceptuelle) qui font obstacle aux efforts dans ce domaine depuis une cinquantaine d'années. Ces failles résultent en grande partie des différences entre les objectifs et les cibles de la politique : par exemple, accorder la priorité aux droits humains et aux politiques visant à réduire la pauvreté pourrait porter atteinte à d'importants intérêts économiques.

La solution la plus efficace et la plus durable au « problème de l'asile » dont souffre l'Europe serait de traiter des causes profondes de la migration initiale. Cette vérité a beau être largement comprise et acceptée ; il s'avère difficile de transformer la rhétorique en réalité. Il n'est pas évident d'agir sur les causes profondes de la migration forcée. Mais si une telle action est possible, elle offre des récompenses qui dépassent de très loin la une des médias nationaux. Il existe

une capacité immense et inexploitée de « rassemblement » dans la prise de décision européenne, dont le résultat serait d'intégrer les politiques européennes en matière de prévention des conflits, de politiques étrangères et sécuritaires partagées, du commerce, d'assistance humanitaire et d'aide au développement, et de politique agricole partagée. L'UE dispose d'un grand avantage comparatif grâce à sa présence dans de nombreux sites géographiques, secteurs et domaines politiques : de ce fait, elle est en bonne position pour mener le domaine de la migration et du développement. Reste à savoir si elle aura le courage d'assumer cette position.

Heaven Crawley (courriel heaven@amre.co.uk) est la directrice de AMRE Consulting, une compagnie de recherches indépendante spécialisée dans les questions d'asile et de migration au Royaume-Uni et en Europe.

1. La proposition britannique se trouve en ligne au www.refugeecouncil.org.uk/downloads/policy_briefings/blair_newvision_report.pdf
2. Voir FMR 13, www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR13/fmr13.7.pdf
3. Tampere European Council 15/16 octobre 1999, conclusions du président (para 11), disponible en ligne au www.europarl.eu.int/summits/tam_en.htm

Des demandeurs d'asile en provenance de différents pays au centre de la Croix rouge à Sangatte, près de Calais, France



L'insertion et la dispersion au Royaume-Uni

par David Griffiths, Nando Sigona et Roger Zetter

L'on a souvent tendance à penser que les organisations communautaires pour les réfugiés (OCR) jouent un rôle clé en facilitant l'adaptation et l'insertion au Royaume-Uni. Mais qu'arrive-t-il lorsque la politique d'accueil des demandeurs d'asile change radicalement ?

Lorsque les demandeurs d'asile et les réfugiés étaient relativement peu nombreux au Royaume-Uni, les OCR constituaient les vecteurs essentiels de leur insertion. « Insertion » : cela suppose que l'on « s'habitue » au nouvel environnement, que les individus « s'adaptent », mais aussi un processus bilatéral plus long d'accommodement entre réfugiés et société d'accueil. Les OCR fournissaient des assistances matérielles et facilitaient l'accès au marché du travail ainsi qu'aux dispositifs d'assistance sociale dans le pays d'accueil. A divers degrés, elles offraient également la solidarité politique à leurs membres exilés.

Les nombres de demandeurs d'asile ont augmenté pendant les années 1990 et avec cette augmentation s'est développée une politique de dissuasion et de restriction de plus en plus hostile envers les migrants forcés. Ce changement de politique a porté en partie sur l'allocation d'assistance au chômage et en matière de logement aux demandeurs d'asile pendant qu'ils attendent une réponse à leur demande.

La dispersion

La loi sur l'asile et l'immigration de 1999 a marqué une rupture brutale dans la politique britannique sur l'asile par la mise en place de nouvelles procédures pour l'accueil et le logement des demandeurs d'asile pendant l'examen de leur statut au Royaume-Uni. Un système auparavant décentralisé, qui permettait aux demandeurs d'asile de vivre là où ils voulaient - typiquement, là où ils avaient accès aux réseaux sociaux et à leur communauté - et leur facilitait l'accès à l'assistance sociale a été remplacé par un processus centralisé.

Une nouvelle agence, l'Agence nationale de soutien à l'asile (NASS), a été créée au sein du Bureau sur l'immigration et la nationalité, qui

relève du Home Office (ministère de l'intérieur). Par ailleurs, la loi a retiré intégralement toute assistance sociale aux demandeurs d'asile et a chargé la NASS de les disperser obligatoirement depuis les zones résidentielles congestionnées du sud-est et vers des zones de surplus dans les anciennes villes industrielles des Midlands, du nord et de l'Ecosse. Les logements sont obtenus majoritairement auprès de propriétaires immobiliers particuliers et de certaines autorités locales dans des « zones grappes » où les Consortiums régionaux, composés d'autorités locales, d'ONG et d'entrepreneurs, assurent la gestion des services. Environ 41 500 demandeurs d'asile ont été dispersés de la sorte en 2004.

Ce nouveau dispositif a eu de nombreuses conséquences et a fait l'objet de vives critiques, suscitées en partie par l'ambiguïté de la position du Home Office. Au moment où ce dernier impose une politique d'asile rigoureuse et introduit le principe de dispersion, le Home Office a également initié une stratégie d'insertion des réfugiés (amorcée en 2000 et développée en 2004 et 2005). L'insertion des réfugiés, tout comme leur dispersion, se fonde sur le principe du développement de stratégies régionales coordonnées par les associations d'autorités locales et engageant les OCR à titre d'associées en puissance. Toutefois, les recherches récentes effectuées à Londres et dans deux régions de dispersion (Birmingham dans les West Midlands et Manchester dans le nord-ouest) indiquent que la dispersion a eu de profondes conséquences pour les organisations communautaires de soutien aux réfugiés et aux demandeurs d'asile - conséquences qui ne sont pas toujours positives.

Insertion ou marginalisation ?

La croissance et la diversification des communautés de réfugiés et

l'augmentation du nombre d'OCR, particulièrement dans les zones de dispersion, constituent les conséquences les plus significatives de la nouvelle politique. La dispersion a amené dans ces régions de nouveaux groupes nationaux ou ethniques, en provenance de l'Afrique francophone, du Kosovo ou de Bosnie, par exemple, ainsi que des groupes qui étaient bien établis à Londres mais ne disposent d'aucun lien dans les zones de dispersion. Dans beaucoup de cas, l'augmentation du nombre d'OCR a intensifié la création de réseaux entre organisations de réfugiés, autorités locales et les ONG principales engagées dans le processus de dispersion. Et il semblerait que les OCR jouent un rôle vital dans l'allocation d'assistance sociale à leurs communautés.

Dans certains cas, les OCR offrent aussi une formation et un chemin

« Notre communauté est très isolée et très vulnérable. Elle comprend beaucoup de gens qui parlent à peine l'Anglais et ne comprennent pas le système britannique. En organisant des réunions toutes les deux semaines, nous pourrions offrir des conseils, des services d'interprétariat et de signalisation aux demandeurs d'asile. Mais cela constituera également un événement social pour les Iraniens seuls et isolés ».

(Réfugié iranien)

« La société irakienne est une société simple... Il y a des liens plus forts au sein de la famille et du quartier. Au Royaume-Uni... il faut tout faire tout seul. Le seul moyen d'avoir un soutien, si on ne sait pas comment ça marche ici, c'est la communauté. Avec une bonne [organisation de] communauté, avec une petite administration, quelques travailleurs salariés qui peuvent traduire et soutenir et un endroit où se réunir, alors la vie serait beaucoup plus facile ».

(Réfugié irakien kurde)

vers l'emploi salarié. Quelques organisations somaliennes ont ouvert des cybercafés, par exemple. En aidant les demandeurs d'asile et les réfugiés à comprendre comment fonctionne l'assistance sociale, les OCR facilitent leur insertion au sein des structures de la société d'accueil.

D'autres effets de la politique de dispersion ont été paradoxaux, parce que les OCR opèrent dans le cadre de contraintes externes. Ainsi, les autorités locales, les ONG et les donateurs principaux à Londres et dans les régions de dispersion contrôlent - ou freinent - toujours le processus d'institution et de

« Le conseil municipal décide que c'est ainsi que nous allons traiter du problème et nous sommes obligés de nous adapter au moule, quelle que soit sa forme ».

(OCR somalienne)

« Il y a un très gros problème de représentativité. Les autorités locales veulent qu'une OCR s'exprime au nom d' [une] communauté et souvent ce n'est pas possible pour des raisons sociales, culturelles et historiques ».

(Refugee Action)

« légitimation » des nouvelles OCR. Le soutien institutionnel peut biaiser les capacités de prise de décision et de mise à l'ordre du jour au bénéfice des acteurs principaux déjà présents dans le processus de dispersion. Il s'agit peut-être moins d'un partenariat entre acteurs anciens et nouveaux que d'une relation de patronage ou au moins de l'aptitude à contourner les gardiens d'intérêts en vigueur.

Une famille libérienne (bénéficiaires d'un programme de relocalisation au Royaume-Uni pour réfugiés vulnérables) à une réunion d'orientation avec un assistant de Migrant Helpline, Royaume-Uni.

La structure du régime de dispersion inhibe également le potentiel des OCR en tant qu'agents d'intégration pour ceux bénéficiant d'un statut conventionnel de réfugiés. Conçu dans le cadre de la dissuasion et du contrôle des coûts de l'assistance sociale, la dispersion est fondée sur un modèle institutionnel qui comprend les associations régionales, les ONG et le privé ainsi que le bénévolat. Les OCR n'ont qu'un rôle secondaire au sein de ces nouveaux arrangements en tant que représentants de leur « communauté » particulière. Par conséquent, il est très difficile d'accéder aux financements. Il s'agit d'un obstacle considérable au développement de structures et de capaci-

tés permettant à ces communautés de s'établir et de s'intégrer.

Au-delà des besoins de base ?

Malgré les effets positifs associés au développement des OCR dans les régions de dispersion, la plupart de ces organisations ne disposent tout simplement pas des ressources leur permettant de contribuer à l'insertion des réfugiés sur le long terme. Leur rôle a été et reste essentiellement « défensif » -- boucher les trous et répondre aux besoins essentiels - plutôt qu'engagé de manière active dans le développement des ressources individuelles et communautaires. Dans notre enquête, seule une minorité exiguë d'OCR disposent des ressources nécessaires aux programmes pédagogiques, de formation et d'emploi qui pourraient promouvoir l'insertion dans le marché du travail sur le long terme.

Des facteurs supplémentaires rendent incertain le rôle que l'on attribue volontiers aux OCR dans l'assistance à l'adaptation et à l'insertion des réfugiés au Royaume-Uni. Il existe par exemple une différence de taille entre réseaux officiels et officieux dans les communautés de réfugiés. Certains groupes de réfugiés résistent notamment la certification et l'institutionnalisation de leurs réseaux. Ils ne souhaitent pas s'intégrer aux instances officielles et participer au modèle concurrentiel, orienté sur les financements, qui caractérise le bénévolat britannique - du moins sont-ce là les raisons qu'ils évoquent. Mais dans un environnement dont ils perçoivent correctement l'hostilité croissante envers les réfugiés et les demandeurs d'asile à échelles aussi bien nationale que locale, leur désir de réduire leur « visibilité » et de se

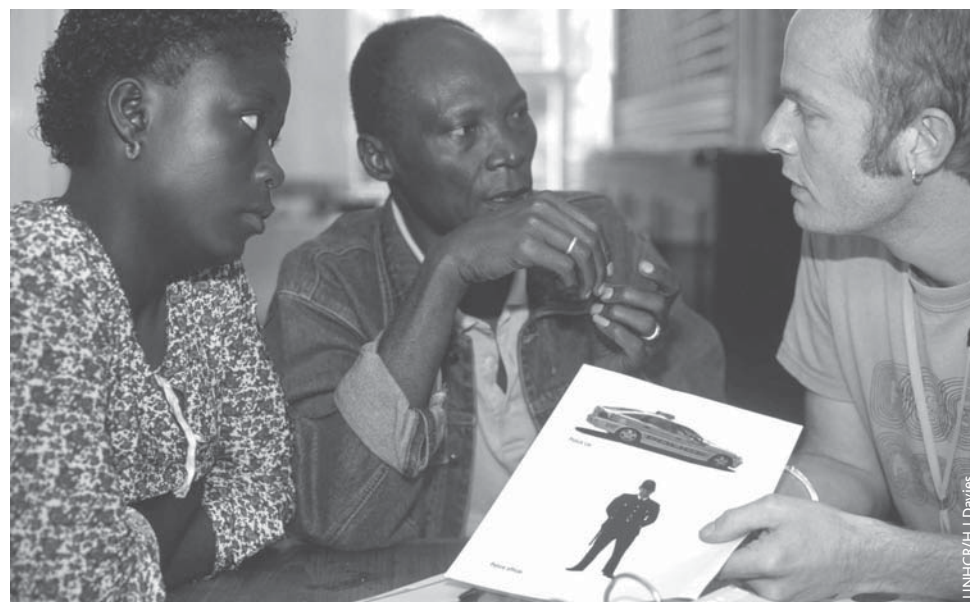
« Les groupes de soutien veulent appliquer les mêmes modèles à toutes les organisations de réfugiés mais ils ne savent pas vraiment comment faire avec les communautés individuelles. Ils les regardent intégralement mais ne vont jamais parler avec elles ».

(groupe féminin du Sierra Leone)

maintenir aux marges du dispositif ne peut pas être occulté.

De toute manière, les organisations reconnues sont la seule partie visible d'un vaste réseau qui comprend des modalités d'organisation sociale officieuse, transitoires, sans nom et sans papiers. La centralité des OCR attestées au sein des réseaux reconnus de réfugiés, ou au contraire leur marginalité vis-à-vis des sources « informelles » principales de l'activité communautaire, en matière d'insertion reste très incertaine. Dans le contexte actuel, on ne peut pas présumer que les OCR reconnues sont automatiquement au centre de l'activité communautaire et qu'elles constituent les acteurs principaux dans le processus d'insertion des membres de la communauté.

Si l'on évalue l'insertion à l'aune d'un processus bilatéral entre les réfugiés et la société d'accueil, cela ne semble pas être à l'ordre du jour pour les agences régionales principales et les institutions liées aux OCR. Leur rôle dans l'assistance à l'insertion est posé en tant que visée d'une politique, mais, étant donné que les OCR sont des partenaires secondaires dans les associations locales, elles reçoivent peu de soutien concret. Il



« On a des petits financements pour la formation et des bouts par-ci par-là, mais on galère pour l'argent. Et un des plus gros problèmes c'est que les grands donateurs demandent toujours 'ah bon, vous n'avez pas d'historique'... Et puis comment remplir les formulaires quand les questions ne sont pas directes... On essayait de comprendre ce que c'était aboutissant, résultat, facteur, vous voyez... Alors parfois on ne sait pas bien ce qu'ils veulent »

(OCR soudanaise)

existe un décalage important entre politiques qui revendique la promotion de la représentation communautaire, l'insertion et l'égalité des chances, d'une part, et les conséquences réelles pour les groupes ethniques spécifiques, d'autre part. Ce que vivent les OCR à l'heure actuelle, surtout en ce qui concerne les restrictions budgétaires et leur relation aux agences collectives, s'ancre dans des inégalités structurelles plus vastes qui continuent de poser

obstacle aux minorités ethniques au Royaume-Uni.

Conclusion

Ces constatations nous incitent à penser que les OCR reconnues n'ont pas été essentielles à l'insertion des réfugiés au Royaume-Uni ; au contraire, elles ont peut-être été adaptées à un moule qui perpétue leur marginalité en tant que fournisseurs de services communautaires. Dans une telle situation, les réseaux informels seraient plus importants dans le processus d'insertion. Mais nous ne devons pas oublier qu'il s'agit là souvent d'une stratégie de dernier recours. Les organisations en voie de développement dans les régions de dispersion peuvent choisir de s'établir en dehors des voies reconnues, mais cette option reste limitée et relève en définitive de la disponibilité de ressources à échelle locale.

Les capacités des OCR en matière d'insertion sont surtout limitées par l'attention accordée à la dissuasion et à la surveillance dans les politiques sur l'asile. Les OCR sont des acteurs sur une scène conçue et exécutée par d'autres instances. Par conséquent, il faut se demander sérieusement comment dépasser les limites du rôle qu'on leur a as-

signé et si des formes d'association plus transparentes peuvent découler d'une meilleure reconnaissance de leurs compétences et capacités avérées. Il existe une tension apparemment intraitable entre le fait de participer et de s'organiser indépendamment en tant que communauté de réfugiés, d'une part, et celui d'être reconnu au sein des réseaux officiels gouvernementaux et sociaux, d'autre part. Jadis, le cadre plus souple d'incorporation des immigrés ciblait les relations raciales multiculturelles en tant que vecteurs principaux de l'organisation des réfugiés, à l'instar des immigrés d'ères précédentes en Grande-Bretagne. Le durcissement des politiques et des pratiques signifie à présent que même l'expression « organisation communautaire de réfugiés » court le risque de devenir péjoratif.

David Griffiths, Nando Sigona et Roger Zetter travaillent à l'unité de recherches sur le développement et la migration forcée à l'université Oxford Brookes.

Courriel : dfm_unit@brookes.ac.uk

1. Zetter, Griffiths et Sigona : « Refugee Community Based Organisations in the UK : A Social Capital Analysis », bourse à la recherche ESRC R000239583. Le rapport se trouve en ligne au www.brookes.ac.uk/schools/planning/dfm/rco.htm

L'Europe trahit-elle les enfants séparés ?

par Diana Sutton et Terry Smith

Le programme de La Haye¹, encadré par l'Union européenne, vise à « renforcer la liberté, la sécurité et la justice » au sein de l'UE dans les cinq années à venir. Quel effet pourra avoir ce programme, ainsi que d'autres évolutions dans la politique européenne, sur les enfants séparés ?

Les enfants séparés sont « des enfants de moins de 18 ans se trouvant en dehors de leur pays d'origine, séparés de leurs parents ou de leur répondant autorisé par la loi ou par la coutume ». Certains enfants sont entièrement seuls, alors que d'autres vivent par exemple avec des parents éloignés. Tous ces enfants sont qualifiés de « séparés » et ont droit à une protection internationale selon

une gamme étendue d'instruments internationaux et régionaux.

Le programme en faveur des enfants séparés en Europe (PESE) constitue une initiative conjointe de membres de l'alliance Save the Children et du HCR. En 2003, le PESE a publié un rapport analysant les politiques et pratiques de 14 Etats membres de l'UE.² Le PESE a chaleureusement accueilli la réaffirmation par l'UE au sommet de Tampere, en 1999, du droit des individus à demander l'asile, mais a exprimé ses réserves quant aux règlements et critères émergeant de l'UE ; en effet, ces derniers ont surtout ciblé la dissuasion et l'imposition de contrôles plus stricts au lieu de mettre en avant les droits des individus.

Il existe peu d'indices suggérant l'adoption d'une approche fortement fondée sur les droits des enfants au niveau de l'UE ; c'est plutôt le contrôle de l'immigration qui a pris le dessus sur le principe du « meilleur intérêt » de l'enfant entériné dans la convention des droits de l'enfant ou CDE.³ Bien que l'UE ait adopté une résolution concernant « les mineurs non accompagnés ressortissants des pays tiers » en 1997, cette résolution est relativement faible et ne fournit aucun cadre pour l'amélioration de la protection et des soins. Le programme de La Haye suivra de même un ordre du jour accordant la priorité à la sécurité, où figure par exemple l'introduction de nouvelles mesures limitant l'accès à l'UE et une plus grande attention à la recherche de solutions en dehors de l'Union.

Ceux d'entre nous qui demandons la mise en œuvre intégrale de la CDE voyons d'un œil critique les mesures supposément conçues pour porter secours aux enfants séparés mais qui risquent de les rendre plus vulnérables dans les faits.

Les enfants et les politiques d'asile actuelles en Europe

Un certain nombre de directives et de règlements ont émergé des tentatives d'harmoniser les politiques européennes sur l'asile (voir article p17-19.). Certaines démarches pourraient améliorer la prise en compte des enfants, mais un grand nombre d'initiatives ont été émoussées et plusieurs occasions de pourvoir aux besoins des enfants réfugiés et migrants ont été manquées. Plusieurs thèmes ressortent des directives :

La tutelle

Le PESE préconise qu'un représentant adulte soit présent à chaque stade du processus d'asile pour tous les enfants séparés de moins de 18 ans. Les enfants séparés risquent de ne pas comprendre les procédures de détermination d'asile ou peuvent être effrayés ou intimidés par ces procédures. Plusieurs directives envisagent de fournir une tutelle pour les enfants séparés, mais la phrase « ou toute autre représentation appropriée » suit invariablement chaque mention de la tutelle. Ces références s'en trouvent considérablement affaiblies ; de surcroît, cette alternative est incompatible avec la déclaration de bonne pratique préconisée par le PESE. La directive sur les normes minimales en matière de procédures d'asile permet les entretiens avec des enfants non accompagnés dans le cadre de la procédure sans que soit requise la présence d'un représentant. Cela affaiblit davantage la stipulation concernant la tutelle en énonçant les circonstances dans lesquelles aucun représentant ne doit être délégué à agir pour un enfant séparé (ces circonstances comprennent les cas où l'enfant séparé aura eu 18 ans avant qu'une décision ne soit prise concernant sa demande d'asile, où l'enfant peut recevoir des conseils légaux gratuits et où l'enfant est marié).

Les placements

La directive sur la protection temporaire renvoie au besoin de trouver des « placements appropriés » pour les enfants non accompagnés. La directive préconise qu'ils soient placés de préférence avec des adultes de

leur famille ou les personnes avec lesquelles ils sont venus en Europe – mais elle considère par ailleurs que le placement dans un centre d'accueil est adéquat. Cela est inquiétant car il est difficile d'imaginer comment les besoins des enfants peuvent être assurés dans un tel cadre.

La prise de décisions

Parmi les directives récentes il existe quelques références à l'importance de solliciter l'opinion des enfants séparés, mais un seul renvoi aux formes de persécution spécifiques aux enfants. Ce dernier constitue une évolution utile mais limitée si le fardeau de la preuve continue d'être reporté sur l'enfant, qui peut avoir des difficultés à comprendre ou à expliquer les raisons pour lesquelles il demande l'asile. La directive s'en serait trouvée renforcée si elle avait inclus le besoin d'appliquer le « bénéfice du doute » lorsque les enfants essaient de démontrer leurs circonstances. De même, il n'y a aucune mention de l'âge ou la maturité de l'enfant ni encore de leur effet éventuel sur la capacité de l'enfant à comprendre clairement les circonstances dans lesquelles il a quitté son pays d'origine, d'une part, et à expliquer ces circonstances aux autorités qui examinent son dossier, d'autre part.

Regroupement familial

La directive relative au regroupement des familles définit l'unité familiale de manière restrictive puisqu'elle la limite aux parents et aux frères et sœurs. Cette définition ne tient pas compte de la signification culturelle de la famille étendue dans certaines communautés et les dures réalités de la vie pour beaucoup d'enfants non accompagnés, dont les parents sont peut-être morts, portés disparus ou emprisonnés. Il existe des droits limités s'appliquant aux enfants de plus de 15 ans, qui doivent parfois démontrer qu'ils dépendent de leurs parents et sont incapables de vivre seul ou de pourvoir à leurs propres besoins. Il existe également une modalité selon laquelle les enfants de plus de 12 ans doivent être soumis à un examen d'insertion ; le regroupement sera nié à ceux qui ne le réussissent pas. Ces conditions sont incompatibles avec les stipulations de la convention européenne des droits de l'homme (droit à une vie de famille) et l'article 1 de la CDE. Dans tous les cas, le « parrain » de l'enfant devra être en possession d'un permis de séjour depuis au moins un an.

Le texte du règlement attribuant la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile dans l'UE offre de meilleures possibilités en matière de regroupement familial, y compris la possibilité pour les enfants d'un demandeur d'asile de rejoindre leur famille en Europe. Le règlement permet également – si les raisons humanitaires l'exigent et si cela s'avère possible dans la pratique – que les enfants séparés rejoignent les membres de leur famille dans un autre Etat membre. Cependant, parce que la définition de la famille exclue à nouveau les membres de la famille « étendue », beaucoup d'enfants séparés peuvent être interdits de rejoindre leur répondant principal. De plus, dans les cas où un enfant séparé a traversé plus d'un Etat européen, l'Etat où l'enfant demande l'asile devient responsable de l'examen de sa demande. Cette directive devrait donc sauvegarder les enfants séparés aussi bien en matière de leurs « meilleurs intérêts » qu'en ce qui concerne la stabilité. Malheureusement, les Etats membres semblent négliger bon nombre des stipulations de la directive.

Dans la directive concernant les critères d'accueil minimaux figurent un appel à retrouver rapidement les familles et une recommandation selon laquelle ceux qui travaillent avec les enfants séparés doivent recevoir une formation. Ces modalités sont les bienvenues. Toutefois, le PESE souligne l'importance de la confidentialité dans la recherche des familles, afin de ne pas les exposer au danger et de façon à refléter la déclaration de bonne pratique du PESE.

Le retour

La directive concernant la définition d'un réfugié et d'autres formes de protection déclare que les demandeurs d'asile peuvent rentrer dans leur pays d'origine s'ils peuvent rejoindre une région du pays (pas nécessairement celle où ils ont vécu auparavant) où l'on considère qu'ils seront en sécurité. De même, ils peuvent être rapatriés si l'on estime que les instances non étatiques qui sont actives dans ce pays sont capables d'assurer leur protection. Cette réponse ne semble pas appropriée pour les enfants, qui doivent être confiés exclusivement à un individu connu nommément qui veut et peut assurer leur garde et qui pourra leur offrir des opportunités de développement ultérieur.

Perspectives

Le programme de La Haye établit le cadre de la réponse européenne à l'asile et la migration dans plusieurs régions. La deuxième phase dans le processus d'harmonisation - dont l'achèvement est prévu pour 2010 - vise à établir une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour ceux à qui l'on octroie l'asile et les subsidiaires. Une enquête déterminera la faisabilité du traitement conjoint des demandes d'asile à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Les propositions d'examen des demandes à l'extérieur du territoire européen suscitent des soucis au sujet des enfants. Etant donné que les enfants risquent d'être extrêmement vulnérables, il serait dangereux et dommageable à leur évolution sur le long terme de les retenir dans des centres d'accueil externes en compagnie d'adultes et sans dispositif de protection adéquat.

Le programme souligne de manière inédite la dimension externe de l'asile et la migration. Le but est d'améliorer la capacité des Etats non membres de l'UE relative à la gestion de la migration et la protection des réfugiés, de promouvoir un meilleur accès aux solutions durables et de traiter les problèmes pratiques associés au retour des migrants et aux demandeurs d'asile déboutés. L'on continue de souligner les liens entre les polémiques sur la migration et le développement, ce qui n'est pas nécessairement positif. Subséquemment, des « clauses conditionnelles » pourraient être relancées - elles n'ont été rejetées que de justesse auparavant - liant l'assistance au développement directement à la gestion de la migration. Il est perturbant que le programme de La Haye ne fasse aucune mention de la prévention des conflits ; l'omission est significative étant donné que les enquêtes parrainées par le PESE et d'autres instances ont montré que la plupart des enfants se déplacent et voyagent pour échapper au conflit.

Le programme déclare que si les migrants ne choisissent pas de rentrer de leur plein gré ils doivent être rapatriés malgré eux. Le Conseil entamera les débats au courant de 2005 au sujet des normes minimales pour les procédures de rapatriement, qui tiendront compte les préoccupations spécifiques concernant l'ordre public et la sécurité. En particulier, les propositions comprendront l'inauguration d'un Fonds européen au rapatriement et un représentant

spécial pour une politique commune de réadmission. De plus, il y aura des programmes spécifiques aux régions et aux pays. Le PESE a préparé un texte d'opinion sur le retour des enfants séparés qui plaide pour le retour volontaire et le placement des décisions dans le contexte des meilleurs intérêts de l'enfant.⁴ Le retour ne doit avoir lieu que si l'on peut démontrer que c'est dans l'intérêt de l'enfant, suite à une évaluation, une planification et une préparation soigneuses. Il convient d'établir des liens avec les autorités pertinentes dans le pays d'origine et les enfants ne doivent être placés qu'avec leur famille ou leur répondant nommé. Lorsqu'il s'avère impossible de nommer un répondant, il est difficile d'envisager qu'un placement institutionnel puisse offrir le soutien adéquat à un enfant non accompagné dans le processus difficile de transition et de réinsertion suite au retour. Dans de telles circonstances, le retour ne doit pas être recherché comme une solution durable.

Les capacités d'échange des informations par-delà les frontières sont également renforcées. Cette démarche pourrait avoir d'importantes conséquences positives pour les enfants, par exemple en facilitant l'échange de renseignements concernant des personnes connues pour avoir commis des sévices contre les enfants, pour les empêcher de travailler directement avec les enfants. A l'heure actuelle ce n'est pas le cas, et il y a eu plusieurs cas récents de pédophiles ayant traversé des frontières sans être remarqués et ayant obtenu des emplois qui les mettaient en contact avec des enfants. Des séquelles négatives sont par ailleurs possibles aussi : à quels autres usages les renseignements serviront-ils et comment seront-ils protégés ? Les enfants qui témoignent contre leurs trafiquants, par exemple, prennent ce faisant d'énormes risques personnels. Il faut garantir la confidentialité de ce genre de renseignements afin d'éviter d'éventuelles représailles contre l'enfant et sa famille.

Dans l'avenir immédiat nous pouvons nous attendre à voir l'évolution d'un ordre du jour fortement sécuritaire dans le domaine de la politique sur l'asile et la migration, ainsi qu'un programme de rapatriement sévère. Afin d'assurer des démarches qui protégeront efficacement les enfants, il est essentiel que :

- les Etats membres de l'UE entreprennent l'harmonisation

de leurs politiques au plus haut niveau des pratiques actuelles et appliquent les normes énoncées dans la CDE et la déclaration de bonne pratique du PESE ;

- les décideurs garantissent l'inclusion des meilleurs intérêts des enfants dans toute législation future : les enfants séparés sont avant tout des enfants ;
- la résolution du conseil concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers (1997) soit mise à jour, renforcée et accordée une force juridique obligatoire ;
- les enfants ne soient pas retenus dans des centres d'accueil externes en compagnie d'adultes et sans dispositif de protection adéquat ;
- les enfants victimes de la traite des êtres humains soient perçus comme des victimes et non comme des criminels : par conséquent, ce sont les procédures de protection et non le contrôle de l'immigration qui doivent modeler les interventions, en adoptant les recommandations énoncées dans le rapport excellent du group d'experts européens concernant la traite des êtres humains.⁵

Les enfants requièrent les meilleurs critères de protection. Un système commun ne doit pas entériner le plus petit dénominateur commun en matière de politique des Etats membres ; il doit au contraire s'inspirer des meilleures pratiques et de la meilleure façon de protéger les enfants.

Diana Sutton est officier européen de Save the Children Bruxelles. Courriel : diana-savechildbru@skynet.be

Terry Smith est conseiller au programme en faveur des enfants séparés en Europe (www.separated-children-europe-programme.org) Courriel : g.wostear@btopenworld.com

1. www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-annotated-final.pdf

2. www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/reports/

3. La CDE est la convention ratifiée par le plus grand nombre de pays mondialement. Elle a été unanimement adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1989 ; ses 54 articles traitent des droits civiques, politiques, sociaux et économiques des enfants. Voir www.unicef.org/crc

4. www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/reports/return_paper_final.pdf; voir aussi http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/zoom_in/41_fr.htm

5. http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm

Une « zone sûre » néerlandaise en Angola

par Joris van Wijk

La guerre civile qui a sévi en Angola jusqu'en 2001 a délocalisé des millions de personnes. Entre le mois d'août 1998 et le mois d'avril 2001, les Pays-Bas ont octroyé un statut temporaire à tous les Angolais demandeurs d'asile. Pendant la même période environ, quelques 11 000 Angolais – dont plus de la moitié étaient des mineurs non accompagnés – ont demandé l'asile aux Pays-Bas. Aucun d'entre eux n'a été rapatrié de force.

Peu de personnes sont retournées au pays ; leur famille et leurs amis en Angola en ont déduit que les Pays-Bas étaient un pays tolérant et accueillant. Il semblait que les jeunes Angolais puissent partir aux Pays-Bas, y recevoir un statut temporaire et entreprendre des études, pour la seule raison qu'ils venaient d'Angola, où sévissait une guerre civile. Ceux qui provenaient de la province de Cabinda, par exemple, où se poursuivaient les combats, comme ceux qui avaient été actifs parmi les rebelles de l'UNITA, voyaient leur demande renforcée.

Les politiques d'asile hollandaises paraissaient particulièrement accueillantes envers les mineurs non accompagnés. D'abord, les mineurs bénéficiaient de meilleures facilités d'accueil, y compris l'accès à l'éducation. Les demandeurs d'asile âgés de plus de 18 ans et jouissant d'un statut temporaire n'avaient accès ni à des cours de langue ni à une éducation générale, puisqu'il étaient attendus qu'ils rentrent éventuellement chez eux. Deuxièmement, les tribunaux hollandais ont déclaré que les enfants angolais non accompagnés ne pouvaient pas être rapatriés, puisque l'Angola manquait de « facilités de réception adéquates » -- autrement dit, il n'existait pas d'orphelinat sûr en Angola qui puisse accueillir les enfants rapatriés.

La création d'une « zone sûre »

En réponse aux demandes d'asile, de plus en plus nombreuses, présentées par des mineurs angolais non accompagnés, le ministère de la justice a décidé de financer la modernisation et l'expansion de l'orphelinat Mulem-

ba à Luanda, créant de la sorte la « facilité de réception adéquate » qui faisait défaut. Le ministre hollandais à l'immigration et l'assimilation a présidé à l'inauguration officielle en septembre 2003 et le département de l'immigration a commencé à rapatrier des mineurs angolais. En janvier 2005, plus de 600 Angolais – dont beaucoup de mineurs non accompagnés – étaient retournés en Angola.

Etonnamment, un seul de ces enfants s'est abrité à l'orphelinat ; la plupart ont préféré rechercher des parents (même éloignés). Malgré cela, les autorités hollandaises considèrent que le projet constitue une réussite. L'on peut désormais refuser aux mineurs non accompagnés en provenance d'Angola un statut temporaire (et d'ailleurs tout statut) en parfait légitimité, puisque l'orphelinat existe. D'autres pays européens – parmi eux la Belgique et la Suisse – en ont pris acte et pensent financer quelques lits à l'orphelinat Mulemba afin de créer des zones sûres qui leur soient propres.

Joris van Wijk est chercheur à la Faculté de droit à l'Université libre (Vrije Universiteit), Amsterdam.

Courriel : j.vanwijk@rechten.vu.nl



Des ressources humaines gaspillées

par Berend Jonker

L'ASILE EN EUROPE

De nombreux réfugiés cherchant un emploi rencontrent d'énormes difficultés. Lorsqu'ils parviennent à se faire embaucher, c'est souvent dans des situations bien en-deçà de leur compétence. Les médecins, les avocats et les enseignants travaillent comme domestiques, chauffeurs de taxis ou vendeurs. Comment les réfugiés peuvent-ils trouver des emplois adéquats ? Et comment les employeurs peuvent-ils optimiser les compétences des réfugiés ?

De par l'Europe, les recruteurs sont confrontés à une pénurie de main-d'œuvre, qu'elle soit qualifiée ou non. Le taux d'emploi global dans l'UE est d'environ 63.4%, bien en deçà des 72% atteints aux EU. L'Europe s'est fixée pour but d'accroître ce taux jusqu'à 70% en 2010, ce pour quoi il faudra créer 20 millions d'emplois. Le nombre de personnes âgées en Europe est destiné à augmenter de manière dramatique : de 61 millions de personnes âgées de plus de 65 ans en 2000 à environ 103 millions en 2050. En même temps, l'Union européenne reçoit plus de 350 000 demandes d'asile par an. Il serait donc logique, aussi bien d'un point de vue économique que d'un point de vue social, de mieux utiliser ce potentiel immense.

Le projet RESOURCE

Le projet « contribution des réfugiés à l'Europe » (RESOURCE) est une initiative collective menée par les agences pour les réfugiés de tous les Etats membres de l'UE (avant l'expansion) sauf le Danemark. A partir de recherches et d'entretiens menés auprès de réfugiés à l'emploi dans quatorze pays, le projet a analysé les pratiques et les politiques qui ont formé la participation des réfugiés au marché européen du travail. Il s'est préoccupé tout particulièrement de l'utilisation faite des compétences, des qualifications et de l'expérience des réfugiés dans les secteurs du marché du travail - le sanitaire, le social, les nouvelles technologies de l'information et l'ingénierie - où les compétences font actuellement défaut.

Le projet a mené des entretiens auprès de 297 réfugiés travaillant en Europe (jusqu'à 25 personnes par pays) en vue de connaître leur parcours d'insertion professionnelle et la manière dont ils avaient surmonté les difficultés rencontrées. Deux tiers des sujets étaient

des hommes, 138 étaient âgés de 30 à 39 ans, 44 étaient plus jeunes et 105 étaient plus âgés. La majorité provenait de l'Afrique et du Moyen-Orient mais comprenait également des réfugiés en provenance des frontières de l'Europe, d'Asie et d'Amérique latine.

Presque tous les réfugiés avaient reçu une éducation avant d'arriver dans leur pays d'accueil. Soixante-seize pour cent avaient poursuivi des études universitaires ou professionnelles à un haut niveau ; 63 % d'entre eux avaient complété ces études, tandis que dans 14 % des cas les études étaient toujours en cours. Avant d'arriver en Europe, quatre cinquièmes des réfugiés utilisaient leurs compétences dans leur pays d'origine - 33 % travaillaient dans le domaine de la santé, 14 % dans l'ingénierie et 5 % dans le secteur des nouvelles technologies de l'information. Un grand nombre d'entre eux avaient une expérience professionnelle considérable. Dans les pays d'accueil, 260 réfugiés (88 %) avaient un travail rémunéré au moment de l'entretien. (Il faut signaler que cette situation n'est pas nécessairement typique des réfugiés en Europe, où beaucoup de professionnels parmi les réfugiés sous sans emploi ou sous-employés.)

Les conditions dans lesquelles vivent les réfugiés sont différentes d'un pays à l'autre, mais les parcours menant à une vie professionnelle réussie dans chaque pays se ressemblent énormément.

Compétences personnelles et réseaux

Dans leurs entretiens, les réfugiés étaient presque unanimes quant aux facteurs qui leur avaient permis de trouver un emploi adéquat : il s'agissait, dans la quasi-totalité des cas, de leurs compétences propres ainsi que leurs qualités personnelles. Parmi les caractères cités l'on compte la détermination, la persévérance, la motivation, une façon de penser positive, l'assurance, un sens de l'initiative, la patience, la flexibilité, un sens de l'humour, de bonnes compétences sociales et relationnelles, le savoir-faire, des compétences spécifiques à l'emploi, les compétences linguistiques, le dévouement et une bonne éthique du travail. Tous ont souligné l'importance de saisir chaque occasion d'emploi et de se fixer des buts réalistes.

Beaucoup de réfugiés souffrent d'un manque d'assurance lorsqu'ils arrivent dans le pays d'accueil. Ils se sentent isolés et incapables de faire concurrence à la population locale sur le marché de l'emploi. Pour qu'ils retrouvent leur assurance, l'insertion sociale est essentielle : aussitôt arrivés, les réfugiés doivent prendre des cours de langue ou s'engager dans le bénévolat, par exemple. Les réseaux sociaux et le soutien moral que peuvent apporter la famille, les amis, la communauté, les assistants sociaux et les conseillers professionnels sont également perçus comme étant des facteurs importants. Dans bon nombre de cas, les réseaux socioprofessionnels ont mené directement ou indirectement à des opportunités d'emploi.

Compétences linguistiques

La plupart des réfugiés étaient d'accord que des compétences linguistiques suffisantes sont essentielles lorsqu'il s'agit de trouver un emploi ou de tenter de poursuivre une formation. Les bonnes compétences linguistiques sont particulièrement importantes dans le secteur sanitaire et social et, par conséquent, une parfaite connaissance de la langue du pays d'accueil est essentielle. Beaucoup des réfugiés se sentaient parfois vulnérables dans leur emploi actuel du fait de compétences linguistiques insuffisantes.

Quatre-vingt pourcent des réfugiés parlaient trois langues ou plus de manière compétente. Il s'agit d'un avantage considérable, surtout dans les domaines du sanitaire, du social et de l'informatique. En Irlande, beaucoup des réfugiés auprès desquels l'on a mené l'enquête avaient trouvé un emploi dans le secteur du bénévolat et travaillaient avec des immigrés grâce à leurs compétences linguistiques. Les ingénieurs et les spécialistes en nouvelles technologies de l'information ont souligné l'importance d'une bonne connaissance du langage des techniques ou des affaires spécifique à leur profession.

Malheureusement, il n'est pas toujours possible d'avoir accès à des cours de langue adéquats. Souvent, les cours sont trop lents ou trop simplistes pour des personnes éduquées à un haut niveau. En outre, dans certains pays, comme les Pays-Bas, il faut s'inscrire sur une longue liste d'attente.

Etudes supérieures dans le pays d'accueil

Dans leurs entretiens, beaucoup de réfugiés ont cité les études supérieures dans le pays d'accueil (qu'il s'agisse d'études universitaires, de stages de formation professionnelle ou de d'apprentissage effectué en travaillant) comme l'un des facteurs clés dans un parcours professionnel réussi.

De telles études les ont habitués aux modes du travail en vigueur dans le pays d'accueil et, de manière plus significative, les ont dotés de compétences qui, à la différence des qualifications obtenues dans les pays tiers, étaient reconnues par leurs employeurs. Ceux qui ont répondu aux enquêteurs considéraient également qu'ils ont acquis de l'assurance en améliorant leurs connaissances et en constituant des réseaux de connaissances dans leur domaine professionnel.

Malheureusement, beaucoup de pays souffrent d'une pénurie de stages de formations (gratuits ou abordables) ; ceux qui sont offerts ciblent souvent une main-d'œuvre moins chevronnée et ne font pas appel aux compétences et à l'expérience acquises par les réfugiés au préalable. L'accès à l'enseignement supérieur est également difficile. La plupart des institutions universitaires imposent des exigences et des procédures strictes aux étudiants étrangers cherchant à poursuivre leurs études ; ces demandes ne tiennent pas toujours compte du fait que les réfugiés ne sont pas nécessairement capables de produire les preuves de leurs compétences ou de présenter des documents originaux.

Surtout dans les pays où les programmes d'assistance sociale sont peu développés, la nécessité de gagner sa vie met en sursis les projets d'études. Dans les pays où les réfugiés sont susceptibles de recevoir une allocation chômage, ils sont tenus de candidater à tout emploi disponible et, par conséquent, empêchés de poursuivre un stage de formation. De plus, en l'absence de bourse ou de donation leur permettant d'acquitter les frais et de se procurer livres, équipements, voyages, garde d'enfants et coût de la vie quotidienne interdisait à beaucoup de réfugiés de poursuivre leurs études.

Le soutien fourni par les associations bénévoles et les collectifs de réfugiés. Bon nombre des personnes interviewées ont noté que le soutien offert par les ONG et les collectifs de réfugiés était décisif dans la recherche réussie d'un emploi. Initialement, beaucoup d'entre eux bénéficiaient

de services comme la fourniture de renseignements, le soutien au logement, l'assistance juridique, le soutien financier et les cours de langue. Plus tard, les services comme les conseils en matière de parcours professionnel, les stages de formation à la recherche d'un emploi, l'aide à la présentation de candidatures, les financements des études ou de la formation, les placements professionnels ou le bénévolat et les programmes d'accompagnement étaient utiles. Les ONG et les collectifs de réfugiés jouaient également un rôle important en fournissant un soutien moral et en encourageant les communications avec les réseaux pertinents, qui aboutissaient parfois de manière indirecte à l'emploi.

La recherche d'un emploi dans le pays d'accueil est souvent différent de ce que connaissent les réfugiés. Dans beaucoup de cas, les candidats à l'emploi ne parvenaient pas à se faire embaucher du fait d'une connaissance insuffisante du processus de recrutement (en matière de candidatures et d'entretiens). Pour cette raison, les projets qui fournissaient un soutien individuel aux personnes recherchant un emploi étaient particulièrement utiles.

A la différence du soutien fourni à titre bénévole, la plupart des personnes interviewées (dans tous les pays) n'ont pas reçu de soutien utile de la part des organisations gouvernementales lorsqu'elles ont tenté de pénétrer le marché du travail. Les agences d'embauche dans beaucoup de pays paraissaient inefficaces car elles méconnaissaient entièrement les besoins spécifiques de réfugiés et la valeur de leur diplôme, tout en ciblant les secteurs à faible rémunération et en imposant des règlements stricts qui ne sont pas conçus pour les réfugiés.

Les qualifications antérieures et l'expérience du travail

A l'employeur de déterminer les qualifications d'un individu en fonction des besoins du lieu de travail. Le problème étant que la plupart des employeurs ne connaissent pas les qualifications accordées à l'étranger. Certaines professions - c'est notamment le cas en médecine - sont « régulées » ou fondées sur un processus d'enregistrement. L'accès exige donc un processus d'identification et d'enregistrement auprès des autorités pertinentes. Les systèmes d'habilitation varient d'un pays à l'autre mais sont souvent complexes et coûteux ; ils demandent surtout beaucoup de temps. Les procédures peuvent comprendre des stages supplémentaires de formation ou d'études,

une période de travail contrôlé, des examens ou un amalgame de tous ces éléments. La plupart des réfugiés ayant passé par les procédures d'habilitation ont appris que leur diplôme n'était pas reconnu, ou ne l'était que partiellement.

Pour de telles raisons, la plupart des personnes interviewées pensaient que leur éducation antérieure ainsi que leur expérience du travail étaient sous-estimées par les patrons et apportaient par conséquent assez peu à leur recherche d'un emploi. Ce qui comptait, c'étaient les études supplémentaires et l'acquisition d'expérience dans le pays d'accueil. Une fois qu'ils avaient obtenu un poste, en revanche, leurs employeurs commençaient à avoir plus d'estime pour leurs compétences et leur expérience antérieure, ces qualités leur ayant accordé de l'assurance et de l'aisance dans les domaines de la communication et de la direction, par exemple.

Expérience du travail dans le pays d'accueil

La plupart des personnes interviewées sont d'accord qu'il est très difficile de trouver un emploi adéquat sans avoir travaillé auparavant dans le pays d'accueil. Un réfugié s'est posé la question ainsi : « On ne peut pas être embauché parce qu'on n'a pas d'expérience - mais comment peut-on acquérir de l'expérience sans travailler ? » Il n'est pas évident de briser le cercle vicieux mais la plupart des personnes interviewées en ont trouvé les moyens à terme.

Beaucoup de ces personnes citent le bénévolat parmi les moyens les plus efficaces de se constituer de l'expérience dans le social. Dans d'autres secteurs, les réfugiés devaient accepter une certaine dévalorisation. Des ingénieurs chevronnés qui surveillaient de nombreux employés dans leur pays d'origine ont recommencé à travailler comme ouvriers avant d'escalader peu à peu les échelons au sein de la compagnie. D'autres ont pu obtenir un peu d'expérience grâce aux placements obtenus dans le cadre de leurs études ou par le biais d'agences de recrutement.

Dans les pays où les réfugiés ne peuvent pas toucher d'allocation chômage (par exemple la Grèce, l'Italie et l'Espagne), les personnes interviewées avaient souvent été contraintes d'accepter des travaux peu rémunérateurs et peu qualifiés. Dans les pays où les réfugiés reçoivent de telles allocations, certaines des personnes n'avaient pas le droit d'accepter du travail bénévole ou des placements. Beaucoup de réfugiés se trouvaient obligés

d'effectuer des travaux manuels pendant la journée et de passer leurs nuits à étudier pour tenter d'améliorer leurs chances.

Bureaucratie et discrimination

Beaucoup des personnes interviewées se trouvaient confrontées à de longues procédures de détermination de statut et à des conditions d'accueil défavorables. Dans la plupart des pays, les demandeurs d'asile ne pouvaient pas travailler ou ne pouvaient demander un permis de travail qu'après une durée déterminée. Pendant que les procédures d'asile étaient en cours, les occasions d'entamer un apprentissage linguistique, des stages de formation ou un cours d'études étaient limitées. Les difficultés financières et le besoin de trouver un logement constituaient des obstacles supplémentaires. Il est clair que cette longue période d'attente sapait leur confiance et entravait gravement le processus d'insertion.

Beaucoup des personnes interviewées ont été victimes de préjugés lors de leur recherche d'un emploi mais aussi au travail et dans leur vie quotidienne. Devoir veiller aux besoins d'une famille en l'absence de garderie (surtout en ce qui concerne les mères de jeunes enfants) présentait un obstacle supplémentaire à l'embauche. Leur âge ainsi que l'inévitable décalage dans leur parcours professionnel, encouru lorsqu'elles sont devenues des réfugiés, rendaient la tâche de ces personnes encore plus ardue. Enfin, la bureaucratie en général ainsi que la complexité des procédures constituaient des obstacles additionnels.

Conclusion

Les agences de réfugiés doivent plaider en faveur du droit des réfugiés au travail. Les Etats membres de l'UE doivent prendre en compte les expériences des réfugiés sur le marché du travail et élaborer des politiques et des démarch-

es qui facilitent les débouchés et les rendent plus rapidement accessibles. Au lieu de penser que les demandeurs d'asile et les réfugiés constituent une menace ou un fardeau pour la société, nous devrions admettre que ces nouveaux citoyens pourraient participer de manière significative à leur pays d'accueil. Cette approche exigera une transformation radicale des attitudes et des politiques à l'égard des nouveaux immigrants. Il faudra encourager au lieu de décourager, inclure au lieu d'exclure.

Berend Jonker est responsable de projets à Education Action International, Londres : www.education-action.org. Courriel : Berend.Jonker@education-action.org

Les résultats du projet RESOURCE sont présentés dans 14 rapports de pays et un résumé général, disponible en ligne au : www.education-action.org/media/Resource_project.doc

L'Albanie: point de transit par Ridvan Peshkopia

L'Albanie post-communiste est devenue un point de transit pour les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants économiques. Les politiques et procédures d'asile mises en place sous la tutelle du HCR et de l'UE sont fragiles et servent les intérêts de l'Europe, pas ceux de l'Albanie.

Avant 1990, l'Albanie se trouvait isolée aussi bien de l'orient que de l'occident, contrôlait strictement tout mouvement à ses frontières et ne reconnaissait pas la convention sur les réfugiés de 1951. Les contrôles aux frontières se sont effondrés par la suite, car les autorités de la période post-communiste étaient empressées de permettre aux Albanais de quitter le pays, plongé dans la misère. La traite des personnes – par la mer Adriatique vers l'Italie aussi bien que par la frontière entre l'Albanie et la Grèce – a augmenté de manière dramatique. L'industrie de la contrebande a été enrichie par la facilité d'obtention d'un visa albanais, le besoin extrême de devises étrangères dans laquelle se trouve le pays et les taux élevés de corruption qui sévissent chez les fonctionnaires.

Au début des années 1990, le HCR a persuadé le gouvernement albanais ainsi que d'autres gouver-

nements balkaniques récemment élus d'adhérer à la convention sur les réfugiés. Les nouveaux gouvernements étaient ravis de créer et d'élargir de nouveaux liens avec la communauté internationale et le parlement albanais a rapidement ratifié la convention en 1992. Malgré cela, il a fallu six années supplémentaires – et la menace d'une vague massive de réfugiés kosovars – pour que l'office des réfugiés (OfR), un petit bureau dans le ministère du gouvernement local, soit établi. Le statut de l'OfR n'était pas défini et l'office se trouvait dans un vide législatif relatif à l'asile et l'immigration, qui le laissait plus ou moins sans fonction en matière d'élaboration de procédures pour la détermination du statut de réfugié et la protection des réfugiés.

La nouvelle constitution albanaise de 1998 stipulait le droit d'asile et la première loi sur l'asile que le pays avait connu fut ratifiée. Elle s'accorde généralement avec les critères de la convention de Genève de 1951 concernant l'identification des réfugiés, la détermination de leur statut et leur protection. Selon ses stipulations, l'OfR reçoit des demandes d'asile, mène des entretiens et sert d'instance collégiale de prise de décision à un niveau de base. Les demandeurs d'asile déboutés ont

le droit de faire appel auprès de la Commission nationale des réfugiés (CNR), un comité composé de huit membres qui rassemble des agences étatiques et des représentants de deux ONG – la Chambre des avocats et le Comité albanais d'Helsinki. Le commissaire national aux réfugiés préside à l'OfR et à la CNR.

La création d'un dispositif d'asile fondé sur les demandes individuelles a été érodée par les catastrophes humanitaires du Kosovo. Au lieu de considérer des cas individuels, l'OfR a réagi au besoin qu'éprouvaient le gouvernement albanais et la communauté internationale d'une réponse à la crise des réfugiés en acceptant, puis en refoulant, les Kosovars en tant que groupe. A la suite du retour massif de réfugiés kosovars, l'OfR a continué d'assister quelques familles kosovares qui traînaient encore. Les procédures de détermination de statut et de protection ont commencé, mais ont reculé à nouveau au printemps 2001 sous le choc d'un mouvement bref de réfugiés d'ethnicité albanaise qui fuyaient l'instabilité en Macédoine.

En octobre 2001, le détachement albanais spécial sur l'asile a été créé, sur le tard, avec la participation de quelques acteurs internes et inter-

nationaux. Son but était de rédiger des arrêtés destinés à combler des décalages juridiques dans l'insertion des réfugiés. Trois arrêtés ont été rédigés au printemps 2002, concernant l'éducation, le sanitaire et le travail, et inclus dans une loi que le parlement a approuvée en août 2003. Les procédures de détermination de statut ont été établies et un projet rassemblant le HCR, l'OfR et La paix par la justice, une ONG locale, ont commencé à fournir un soutien juridique aux réfugiés et demandeurs d'asile. En 2003, l'OfR est devenu le Directoire des réfugiés et a été transféré au ministère de l'ordre public. C'était là une démarche nécessaire, étant donné que le processus de détermination de statut est plus proche de la police que des gouvernements locaux.

La question de la rétention des réfugiés et des demandeurs d'asile a longtemps préoccupé les autorités albanaises et le HCR. Pendant des années, les personnes qui avaient traversé les frontières dans le cadre d'un trafic illégal étaient détenues dans des commissariats de police, souvent sans nourriture ni installations sanitaires adéquates, et dépendaient du bon vouloir de la police. Le HCR a fourni des financements à certaines ONG locales pour qu'elles fassent loger les demandeurs d'asile dans des maisons privées. En octobre 2001, un projet a été amorcé visant à créer le premier centre d'accueil pour les demandeurs d'asile. Le gouvernement albanais a fait don d'anciennes casernes militaires situées à la périphérie de la capitale, le HCR a obtenu des financements à travers le groupe de haut niveau de la Commission européenne et le centre a ouvert ses portes en juillet 2003.

Un dispositif d'asile fantôme

L'Albanie peut à présent se targuer d'avoir un dispositif d'asile moderne, mais à bien des égards il s'agit d'une illusion qui sert effectivement d'instrument permettant la traite des personnes à destination de l'Europe. Quel que soit leur statut juridique - réfugiés, demandeurs d'asile ou immigrés illégaux - les personnes impliquées dans ce trafic cherchent à éviter tout contact avec les fonctionnaires et la police des pays de transit. Ce n'est qu'en cas d'appréhension par la police, ou s'ils décident de se rendre (comme cela arrive lorsqu'ils perdent le contact avec les trafiquants), que les autorités albanaises se trouvent mêlées à l'affaire.

Une initiative menée par le HCR - mise en œuvre en collaboration avec l'Organisation internationale de la migration et le ministère de l'ordre public - tente de soumettre ceux que les autorités ont repérés à une pré-qualification. Ce processus vise à distinguer les migrants économiques des victimes de la traite humaine et des demandeurs d'asile ; il cherche ainsi à fournir un soutien juridique et humanitaire adapté aux besoins de chacun.

Ce système n'a pas eu d'effet profond sur les flux illégaux. Sous la guidance des trafiquants, beaucoup de personnes détenues revendiquent le droit d'asile et obtiennent un logement, de la nourriture, des assistances médicales et de l'aide juridique. Un nombre insignifiant d'entre eux ont assez de patience, assez peu de moyens ou tout simplement assez peu de chance pour poursuivre les procédures de détermination de statut jusqu'au bout. La plupart rétablissent les liens brisés avec les trafiquants et prolongent leur périple vers l'occident.

De cette manière, l'Albanie, loin de construire un dispositif de protection pour les personnes qui en ont besoin, a établi un système - épaulé par le HCR et soumis à des pressions européennes - qui facilite la traite illégale d'immigrés. Aucun de ceux auxquels on a octroyé le statut de réfugié pendant les quelques dernières années ne semble être resté en Albanie ; on ne sait d'ailleurs pas où ils se trouvent. La majorité des 107 personnes confiées aux institutions d'asile en Albanie sont des Kosovars, restés après le flux massif de 1999. Tous rencontrent de graves difficultés sociales.

En Albanie, une politique d'asile n'a jamais constitué une priorité nationale mais a plutôt été le prix à payer pour améliorer les plans d'adhésion à l'UE. Lors de leur réunion à Séville en juin 2002, les chefs d'Etats membres européens ont stipulé que tout pays cherchant à conclure des accords de coopération ou d'association avec l'UE devait faire inclure une clause relative à la régie conjointe des flux migratoires et à la réadmission obligatoire en cas de migration illégale. Empressée de signer un accord de stabilisation et d'association avec l'UE en décembre 2003, l'Albanie a donné son consentement. L'exigence relative à la réadmission s'appliquera non seulement aux citoyens albanais mais également aux immigrants en

provenance d'autres pays, dont on sait qu'ils sont passés par l'Albanie en route vers l'UE.

La réadmission lève d'impressionnants défis, dont on ne tient pas du tout compte en Albanie. Le retour en masse de ses ressortissants priverait l'Albanie de remises de fonds vitaux. Alors que l'UE a assez de pouvoir politique et économique pour contraindre les pays d'origine des immigrants illégaux au Moyen-Orient et en Asie centrale à signer des accords analogues, il n'est pas évident que l'Albanie puisse persuader l'Irak, l'Irak, le Pakistan et la Turquie à reprendre leurs ressortissants. Qui règlera ce dont ils ont besoin en Albanie ou encore les coûts d'une surveillance accrue, qui sera nécessaire s'il est question d'empêcher qu'ils retournent en Europe ? La présence de nombres importants de demandeurs d'asile ou de migrants économiques ayant obtenu la réadmission aurait-elle un effet sur la stabilité d'un pays pauvre et souffrant de taux de chômage élevés ? Conscientes des difficultés que pourrait entraîner l'accord sur la réadmission, l'Europe et l'Albanie ont été d'accords de reporter l'exécution de certaines clauses pendant deux ans.

Les autorités albanaises ont malgré elles été persuadées d'entamer certaines démarches visant la réforme législative et administrative, mais le gouvernement a d'autres priorités. Il n'y a aucune raison de croire que dans un avenir proche le dispositif d'asile albanais servira véritablement les réfugiés et les demandeurs d'asile provenant d'autres pays. Ce dispositif tendra plutôt à encourager et à faciliter la traite des personnes depuis et à travers l'Albanie en direction d'Etats européens. L'Albanie doit réorienter ses politiques d'asile et d'immigration pour satisfaire à ses propres besoins et pas à ceux de l'UE.

Ridvan Peshkopia est inscrit en thèse à l'Université du Kentucky. Il a été commissaire national aux réfugiés en Albanie de 2001 à 2002 et a servi pendant deux périodes de session du parlement albanais.

Courriel : ridvanpeshkopia@yahoo.com

L'Europe et la reconstruction de la Somalie

La Somalie tâtonne vers la paix : l'Europe devrait-elle assister le rapatriement des réfugiés et la reconstruction ?

par Kithure Kindiki

Un million de Somaliens sont supposés avoir fui leur pays en conséquence des combats et de l'effondrement de l'Etat somalien suite au renversement de Mohamed Siad Barre en 1991. A la fin de l'année 2003, quelques 280 000 réfugiés et demandeurs d'asile somaliens vivaient dans une vingtaine de pays, la moitié au Kenya et un cinquième au Yémen. L'on estime le nombre de déplacés internes à 350 000.¹

Le parlement de transition fédéral somalien, qui siège dans la capitale kenyane de Nairobi, a élu le Colonel Abdullahi Yusuf Ahmed président en octobre 2004. Cette élection constituait l'heureux aboutissement d'un processus de réconciliation, soutenu par l'Autorité intergouvernementale du développement, qui a duré deux ans. La paix est désormais attendue, mais prudemment, car des obstacles persistent. Le président Yusuf a un passé de chef militaire, ses relations à l'Éthiopie sont controversées et il semblerait que son cabinet soit divisé. Les projets entretenus par l'Union africaine de mettre en place une force de maintien de la paix composée de troupes kenyanes, djiboutiennes et éthiopiennes ont déclenché la colère de bon nombre de Somaliens, y compris des chefs militaires et des islamistes militants. Les donateurs ne se sont engagés à soutenir le processus de paix que de manière très limitée. Le Somaliland, qui a déclaré son statut d'Etat autonome en Somalie du nord, a reçu le plus grand nombre de réfugiés retournés au pays, mais ne peut pas recevoir d'aide bilatérale car il s'agit d'une nation non reconnue.

Pourtant, cette quatorzième tentative de mettre fin au conflit en Somalie a réuni les quatre clans principaux du pays et la plupart de ses chefs guerriers. Des nombres significatifs de réfugiés sont retournés dans le cadre des grands programmes de rapatriement pilotés par le HCR à partir de l'Éthiopie et de Djibouti. Le HCR se prépare désormais à ne maintenir qu'un seul des camps de

réfugiés qu'il dirigeait en Éthiopie orientale depuis 1990 et qui, à l'époque du déplacement le plus massif, abritaient 628 000 réfugiés. L'on estime le nombre de réfugiés revenus en Somaliland, où la pauvreté sévit, à 700 000.

Un processus de rapatriement compréhensif et viable ne peut toutefois pas se dérouler en l'absence d'un programme de reconstruction d'après-conflit à grande échelle. Au terme de plus d'une décennie de guerre et d'anarchie, réunie à des années de sécheresse, la Somalie est l'un des pays les plus pauvres de la terre. Elle ne dispose pour ainsi dire pas de personnel sanitaire, l'accès à l'eau potable y est minimal et l'infrastructure est totalement délabrée. C'est l'un des pays au taux d'analphabétisme le plus élevé globalement. Les réfugiés ne peuvent pas y vivre dignement et paisiblement sans une aide considérable de la part de la communauté internationale.

Pendant de longues années, la question des réfugiés somaliens a été prise dans les filets du débat général sur la migration dans les pays du Nord. Beaucoup de gens croient que des ressortissants somaliens qui ne sont pas nécessairement des réfugiés utilisent le Kenya et les autres pays voisins pour transiter vers l'Europe. Les réfugiés somaliens dans les camps du Kenya et du Yémen espèrent unanimement être relocalisés en occident.

Il est très difficile d'évaluer le nombre de Somaliens qui vivent en Europe étant donné que beaucoup d'entre eux sont des clandestins. La Somalie est l'un des dix premiers pays d'origine sur la liste des demandeurs d'asile en Europe depuis quinze ans. Les pays européens auraient donc clairement intérêt à soutenir ou même à amorcer des efforts visant à la reconstruction d'après-conflit. Il faudrait se préoccuper du rapatriement de Somaliens non seulement depuis l'Europe mais également depuis le

Kenya et les autres grands centres de déplacement illégal vers l'Europe.

L'engagement européen à protéger les réfugiés a fait l'objet de vives polémiques sur les scènes politiques locales et internationales ainsi que dans les recherches scientifiques. Je ne suis pas en faveur d'un certain nombre des politiques d'asile européennes, mais je soutiens que le rôle souvent très utile que jouent les Etats européens dans la relocalisation des réfugiés et le soutien financier ou logistique du dispositif de protection a été perdu dans ce débat.

Peut-être les critiques du rôle de l'Europe dans la protection des réfugiés découlent-elles d'une interprétation rigide du droit international des réfugiés, qui définit de manière rigide les responsabilités des Etats en la matière. Avec l'exception du devoir partagé d'offrir l'asile, il n'y a aucune raison que tous les Etats accomplissent les mêmes fonctions dans la protection des réfugiés. Le partage de ce fardeau doit être placé dans le contexte des « responsabilités communes mais distinctes », le principe d'équité en droit international appuyé par le sommet mondial du développement durable tenu en 2002.² Ce concept indique que les responsabilités assumées par les Etats ne doivent pas être identiques et pourraient utilement englober les questions relatives à l'asile.

En prenant pour base les « responsabilités communes mais distinctes », certains Etats accepteraient de fournir une protection temporaire sans pour autant tolérer l'insertion permanente des réfugiés. Les pays d'immigration traditionnels - je pense par exemple aux Etats de l'UE - offrent des sites de relocalisation permanente aux réfugiés qui ne peuvent pas obtenir de protection dans le pays de premier recours à l'asile, tandis que leur pays d'origine ne peut pas garantir leur retour en toute sécurité. D'autres Etats pourront assumer un mélange de ces rôles.

Le rapatriement des réfugiés et la reconstruction en Somalie

exigeront d'importantes ressources financières, logistiques et humaines qui ne sont pas disponibles aux Etats ayant accueilli des réfugiés. L'Europe devrait s'engager davantage à assister la reconstruction d'après-conflit en Somalie et à rapatrier les réfugiés, non par les processus officiels du bénévolat facultatif ou du volontarisme mais en tant que voie menant les Etats européens vers une contribution appréciée au dispositif international de protection des réfugiés.

Les besoins en matière de rapatriement et reconstruction

La communauté internationale, et tout particulièrement l'UE, doit saisir l'occasion qu'offre cette éclaircie dans le conflit pour effectuer les démarches suivantes :

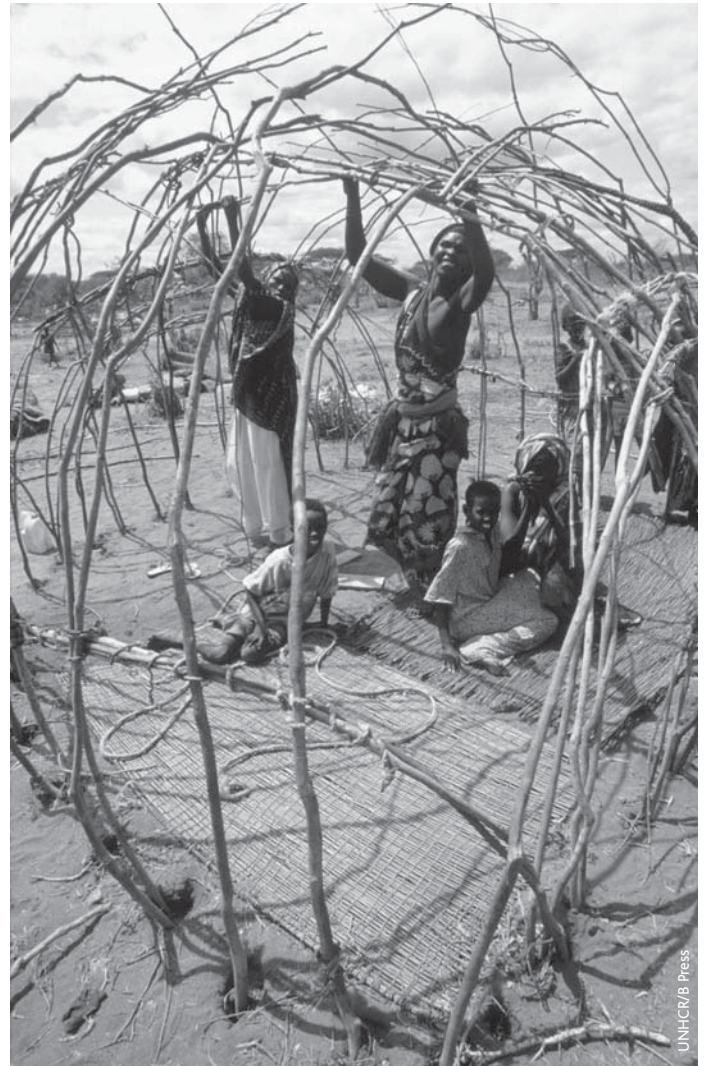
- aider le gouvernement de transition à se relocaliser depuis Nairobi vers Mogadishu aussitôt que possible ;
- investir de manière significative dans la paix et la reconstruction ;
- envoyer une force de maintien de la paix pour désarmer les milices et refuser aux chefs militaires l'occasion de se regrouper et de déstabiliser la paix ;
- garantir la coordination du soutien international avec le gouvernement somalien et promouvoir une emprise nationale sur le processus de paix ;
- travailler de très près avec les gouvernements qui accueillent les réfugiés et demandeurs d'asile somaliens ;
- canaliser les assistances par les aînés des clans approuvés par les chefs des mouvements prééminents dans les différentes régions ; une telle démarche est susceptible de ramener l'ordre et permettre aux autorités d'acquérir une légitimité dans les districts et localités à l'avenir.

Un rapatriement trop hâtif serait désastreux. Le fait de ramener immédiatement les réfugiés en masse du Kenya pourrait déclencher de nouveaux conflits autour l'accès aux ressources, déjà limitées en sud Somalie. Les pays d'accueil doivent recevoir des soutiens financiers pour mettre en œuvre des programmes quinquennaux de rapatriement. Le transfert progressif des camps de réfugiés et autres infrastructures actuellement gérés

par l'ONU et les ONG aux gouvernements d'accueil doit faire l'objet d'une planification. Les personnes qui retournent chez elles doivent recevoir des subventions considérables, peut-être sous la forme de donations généreuses pour se mettre en route ou acquérir des équipements. Il ne faut pas faire pression pour les inciter à retourner prématurément en privant les camps de réfugiés d'eau ou de rations alimentaires.

Il faut par ailleurs faciliter la tâche de commissions d'enquête désignées par chaque pays d'accueil et comprenant des délégués (et déléguées) des réfugiés qui proviennent de tous les clans principaux. Ces commissions doivent se rendre dans les zones de retour éventuelles dès que le nouveau gouvernement s'établit en Somalie. Elles pourront évaluer le terrain et discuter des modalités du retour avec leur communauté.

Avec le soutien au rapatriement, les pays européens et autres pays du Nord doivent continuer à accepter des demandes de relocalisation de la part de réfugiés somaliens individuels qui satisfont aux critères de relocalisation et pour lesquels la relocalisation, plutôt que le rapatriement, constitue la solution durable adéquate. Malgré tout, les programmes largement diffusés destinés à promouvoir la relocalisation de groupes en Europe, en Amérique, en Australie et dans d'autres pays développés devront être mis en sursis lorsque commencent les programmes de rapatriement massif. L'insertion locale devrait être promue pour les réfugiés somaliens qui sont trop âgés pour retourner ou qui ont établi des liens sociaux ou économiques solides dans les pays d'asile.



Le rapatriement des réfugiés ne réussira que s'il est étayé par une stratégie d'après-conflit soutenue. La réhabilitation des routes, ports et autres infrastructures en Somalie, la remise en marche des services pédagogiques et sanitaires, le déblayage efficace des mines, la démobilisation, la création de mécanismes pour la restitution de la propriété et l'habilitation de la société civile et du secteur public ne peuvent avoir lieu qu'en présence d'une assistance internationale de taille.

Kithure Kindiki enseigne le droit international à l'université de Nairobi au Kenya.

Courriel : kkindiki@yahoo.co.uk

1. World Refugee Survey 2004 : www.refugees.org/article.aspx?id=1156

2. Voir www.cisd.org/pdf/brief_common.pdf

Les réfugiés tchéchènes sont interdits d'accès à l'Europe

Une décennie de conflits a contraint environ 350 000 personnes à fuir la Tchétchénie. Pour les demandeurs d'asile tchéchènes, l'Europe centrale constitue un portail vers l'UE. Mais l'expansion européenne n'a pas abouti à une protection améliorée ; au contraire, elle impose des fardeaux supplémentaires aux demandeurs d'asile dans les nouveaux Etats membres.

La minuscule république tchéchène a déclaré son indépendance vis-à-vis de la Russie à la fin de l'année 1991, mais ni la Russie ni la communauté internationale n'a reconnu cette déclaration. Depuis lors, les civils tchéchènes ont traversé deux vagues de conflit : la première, entre 1994 et 1996, qui a emporté environ 50 000 personnes et dévasté la capitale, Grozny ; et la seconde, qui dure depuis 1999, lorsque les troupes russes ont renouvelé leur incursion en Tchétchénie, en réponse à une série d'attentats à Moscou et au Daguestan, imputés à des insurgents tchéchènes. Plus de 600 000 personnes ont été délocalisées entre 1999 et 2000, dont beaucoup pour la seconde fois (après leur retour suite à la première vague de conflit en 1994). Des nombres significatifs de personnes déplacées ont trouvé un gîte temporaire - et souvent précaire - dans la province avoisinante d'Ingouchie.¹

Plus de 20 pourcent de la population tchéchène - 210 000 personnes - sont déplacées au sein de la Fédération russe.² En Tchétchénie,

l'insécurité et les abus des droits humains continuent de sévir. En mars 2005, Human Rights Watch a constaté que la Tchétchénie constitue toujours la crise la plus importante des droits humains en Europe et le seul endroit du continent où les civils sont tués et portés « disparus » quotidiennement en résultat d'un conflit armé.³ La campagne russe d'« épuration », actuellement en cours, ainsi que la fermeture forcée des camps pour personnes déplacées tchéchènes dans la république avoisinante d'Ingouchie, sont bien documentées.⁴

Les demandeurs d'asile tchéchènes en Europe

Les conséquences de la guerre en Tchétchénie ont inévitablement débordé et par conséquent doivent influencer la régie de la protection des réfugiés en Europe. Selon les statistiques du HCR, environ 120 000 citoyens russes ont demandé asile dans les pays industrialisés entre 2000 et 2004. En 2003 et 2004, les demandeurs d'asile en provenance de la Fédération russe constituaient le groupe le plus important de

par Martin Rozumek

demandeurs d'asile dans les pays européens. Bien que les statistiques concernant les demandeurs d'asile tchéchènes ne soient pas enregistrées indépendamment de celles concernant les demandeurs d'asile en provenance d'autres régions de la Fédération russe, le HCR considère que la vaste majorité de demandeurs d'asile en provenance de la Fédération russe sont des Tchétchènes.⁵ Aujourd'hui, les Tchétchènes constituent à eux seuls le groupe le plus important inscrit auprès des dispositifs de détermination d'asile régis par la République tchèque, la Pologne et l'Autriche.

Il est évident que 30 000 à 40 000 Tchétchènes ne peuvent pas continuer à déferler chaque année au seuil de l'Europe sans susciter une réaction politique. Une telle réaction est particulièrement visible dans les Etats membres les plus récents, qui disposent de systèmes d'asile moins expérimentés mais qui reçoivent presque autant de Tchétchènes que les pays d'accueil traditionnels. En outre, les adhérents récents constituent les nouvelles « frontières » de l'UE et l'on s'attend à ce qu'ils protègent ces frontières.

L'une des conséquences de ce processus est que, tandis que l'Europe entreprend l'harmonisation de sa politique d'asile, il existe des décalages dans le traitement des demandeurs d'asile tchéchènes dans les pays où ils revendiquent la protection. De plus, malgré les efforts collectifs des Etats membres de l'UE en vue d'une réduction des demandes multiples d'asile, le même demandeur d'asile en provenance de la Tchétchénie peut être enregistré simultanément en Pologne, en République tchèque et en Autriche. Beaucoup de ceux qui sont arrivés en Pologne au cours des quelques dernières années ont été déboutés ou se sont senti lésés en ce qui concerne aussi bien la régie de leur demande que les facilités qui leur sont disponibles pendant le processus de détermination.

Des demandeurs d'asile tchéchènes au centre d'accueil Vysni Lhoty pour nouveaux arrivants en Moravie du nord, République tchèque



Un groupe de Tchéchènes, se trouvant dans l'impossibilité de rentrer chez eux, ont tenté d'entrer en République tchèque en 2003 dans l'espoir que leur demande y aurait de meilleures chances d'être acceptée. Tous les Tchéchènes qui avaient demandé l'asile en Pologne et avaient soumis de nouvelles demandes auprès des autorités aux frontières tchèques ont pu être intégrés au système tchèque régulier de détermination de statut. Paradoxalement, les demandeurs d'asile tchéchènes qui étaient arrivés depuis la Pologne mais n'y avaient pas présenté de demande ont été rejetés par le ministère tchèque de l'intérieur sous le prétexte manifestement injuste qu'ils pouvaient demander l'asile en Pologne et pourraient le faire s'ils y étaient renvoyés.

Des demandeurs d'asile tchéchènes au centre d'accueil Vysni Lhoty pour nouveaux arrivants en Moravie du nord, République tchèque

Les démarches entreprises par les autorités autrichiennes d'asile envers les demandeurs d'asile tchéchènes ont suivi celles de la République tchèque. Avant le mois de mai 2004, l'Autriche ne considérait pas que la République tchèque constituait un pays tiers sûr en matière de retour, du fait d'une prohibition de deux ans relative aux demandes renouvelées d'asile en République tchèque et une stipulation juridique mettant fin au processus de détermination de statut si un demandeur d'asile quittait ou tentait de quitter le pays illégalement. Ces stipulations font toujours partie de la loi tchèque sur le droit d'asile. En octobre 2003, l'Autriche a mis fin à sa politique de non refoulement de demandeurs d'asile vers la République tchèque, bien qu'aucun changement n'eût été introduit à la loi tchèque sur le droit d'asile. L'on considère à présent que si les demandeurs d'asile en provenance de Tchéchénie entrent en Autriche depuis la République tchèque, ils peuvent y être refoulés. Et s'ils entrent en République tchèque depuis la Pologne sans avoir demandé l'asile en Pologne, ils peuvent à nouveau être refoulés.

Un vide juridique

L'une des conséquences de ce processus est que beaucoup de demandeurs d'asile tchéchènes en Europe se trouvent dans un vide juridique en attendant que différents pays déterminent quelles procédures suivre à l'égard de leur



demande de protection. Beaucoup de Tchéchènes ont quitté la Pologne parce qu'ils se trouvaient sans protection ni statut juridiques. De même, les demandeurs d'asile en provenance de Tchéchénie qui se rendent de la République tchèque en Autriche peuvent se trouver dans une situation analogue. Cette situation résulte parfois des velléités de certains pays à s'absoudre de responsabilité dans la régie des revendications.

Loin d'empêcher l'entrée sans autorisation des réfugiés tchéchènes en Autriche, la police tchèque des étrangers à Ceske Velenice, ville frontalière en Bohême du sud, favorisait auparavant de tels passages. Dans le Caucase Nord, la ville acquit une réputation de point d'entrée aisé en Europe. Au mois d'octobre 2003, un groupe de huit demandeurs d'asile en provenance de Tchéchénie se sont présentés au contrôle autrichien des frontières et ont revendiqué l'asile. Les officiers de la police frontalière autrichienne ont mené des entretiens avec les demandeurs d'asile et ont rempli les formulaires de demande nécessaires, mais n'ont pas permis aux demandeurs d'asile tchéchènes d'entrer en territoire autrichien. Ils ont dit aux demandeurs d'asile de retourner dans un camp de réfugiés tchèque pour y attendre les résultats de la procédure de détermination d'asile effectuée à la frontière autrichienne. A la fin de l'année, aucun des demandeurs n'avaient reçu les résultats de leur demande d'asile en Autriche.

Par la suite, un groupe plus nombreux n'a pu ni entrer en territoire autrichien ni présenter de demande d'asile. Le ministre de l'intérieur autrichien a déclaré que les réfugiés en provenance de Tchéchénie avaient été informés que les centres d'accueil étaient bondés ; selon ses dires, les réfugiés étaient retournés en République tchèque de leur plein gré sans revendiquer l'asile en Autriche. Dans les faits, les entretiens menés avec les Tchéchènes ont révélé que tous ceux qui avaient été refoulés avaient demandé l'asile en Autriche mais avaient reçu des ordres d'expulsion d'une durée de trois ans émis par les autorités autrichiennes. Certains ont fait appel par la suite contre les décisions d'expulsion et se sont plaints du traitement inhumain qu'ils avaient reçu. Au début de l'année 2004, l'Autriche a modifié sa politique et a permis une nouvelle fois aux Tchéchènes de présenter des demandes d'asile.

Le traitement que les Tchèques ont accordé aux Tchéchènes refoulés suivait les stipulations de la loi sur le droit d'asile. L'on a mis fin aux démarches relatives à la détermination du statut des Tchéchènes refoulés et on leur a dit d'attendre deux ans avant de renouveler leur demande d'asile. Les autorités ont décidé d'expulser les Tchéchènes du territoire tchèque et les ont permis de rester en République tchèque seulement parce que la plupart des membres du groupe avaient fait appel contre la décision. Toutefois, par conséquent, aucun pays n'a accepté

d'évaluer les demandes d'asile qu'ils avaient présentées. Les ONG tchèques ont mené une campagne visant à résoudre les problèmes des Tchéchènes en République tchèque, soit grâce à une nouvelle loi accordant une protection temporaire soit sous une « politique de la tolérance ». Jusqu'à présent, le gouvernement tchèque n'a pas donné sa réponse.

La nécessité d'une solution assurant l' « entrée protégée »

La communauté internationale est actuellement en échec vis-à-vis des besoins de protection de ceux qui tentent de fuir les abus des droits humains en Tchéchénie. Ni l'Ingouchie ni le reste de la Fédération russe ne peuvent être considérés adéquats comme destinations internes alternatives.⁶ Les efforts des Etats membres de l'UE visant à réduire le nombre de demandeurs d'asile en Europe ont rendu l'accès des réfugiés tchéchènes à une protection efficace extrêmement difficile et onéreux. Nous approchons d'une situation où presque toute demande d'asile en Europe pourra être rejetée sous prétexte d'inadmissibilité ou d'absence manifeste de bien-fondé.

Une partie du problème résulte de ce que la plupart des demandeurs d'asile continuent de percevoir la Pologne et la République tchèque exclusivement comme des pays de transit. Le traitement accordé aux demandes d'asile dans ces pays conforte une telle impression. Les lois tchèques et polonaises sur l'asile doivent être réformées et harmonisées avec les stipulations de la convention de 1951 afin de garantir que les demandes d'asile seront traitées selon une procédure régulière de détermination de statut. La notion de pays tiers sûrs doit être mise en œuvre à titre individuel. Avant qu'un pays ne soit qualifié de sûr, les besoins individuels en matière de protection doivent être évalués pour chaque demandeur d'asile. Le fait qu'un pays soit membre de l'UE, adhère à la convention de 1951 et aux autres instruments internationaux de droits humains et dispose d'un système d'asile ne signifie pas nécessairement qu'il constitue un lieu de retour sûr pour tous les demandeurs d'asile en provenance

d'un pays particulier. Que les demandeurs d'asile en provenance de Tchéchénie soient rarement accordés l'asile dans l'un ou l'autre de ces deux pays – malgré d'amples preuves quant au conflit persistant et à la persécution auxquels ils sont confrontés dans leur pays d'origine – ne fait qu'illustrer ce problème. En outre, il est possible que les gouvernements autrichien et allemand soient en contravention de leurs obligations en matière de non refoulement, puisqu'ils ont effectivement nié l'entrée et la procédure de détermination de statut aux réfugiés qui arrivaient depuis la République tchèque et la Pologne.

Il semblerait incontestable que le dispositif d'asile qui se forme actuellement en Europe, surtout couplé avec l'élargissement de l'Union européenne et la distribution inévitablement inégalitaire des demandeurs d'asile dans les Etats membres, a créé de nouveaux problèmes aussi bien pour les pays d'accueil que pour ceux qui ont besoin de protection. Depuis 2004, beaucoup de ceux qui ont véritablement besoin de protection et qui ont demandé l'asile en Pologne et en République tchèque sont restés cachés et ont eu recours aux services des contrebandiers pour se rendre dans des pays plus susceptibles de reconnaître leurs besoins et de leur accorder le statut de réfugié. Le règlement Dublin II fournit un cadre légal établissant les critères et les mécanismes qui permettent d'identifier l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile dans l'un des Etats membres de l'UE. S'ils veulent survivre, les réfugiés tchéchènes sont obligés de le contourner.

Les projets récents visant à créer, en Ukraine ou en Libye, des centres européens pour l'examen des demandes d'asile ne sauront ni réduire le besoin de protection ni diminuer la demande européenne de main-d'œuvre peu coûteuse. De tels centres pousseront probablement de plus grands nombres de réfugiés à vivre dans l'illégalité et à dépendre de réseaux criminels. Le fardeau et les coûts du contrôle aux frontières augmenteront.

A l'avenir, les dispositifs d'asile européens doivent distinguer plus

efficacement les aspects forcés et volontaires de la migration. Les Etats soutiennent que le concept de l'asile est sujet à de nombreux abus de la part de migrants illégaux qui arrivent en Europe, mais ces Etats n'offrent presque pas de moyens légaux à ceux qui ont besoin de protection. Les personnes qui ont véritablement besoin d'être protégées vivent dans la misère et sont contraints d'emprunter des voies illégales pour atteindre l'Europe.

L'une des solutions qui mériteraient d'être explorées consisterait à introduire l'idée de l' « entrée protégée » dans les régions d'origine, où seraient impliquées les ambassades des Etats membres de l'UE.⁷ L'UE devrait suivre l'exemple des EU, du Canada et de l'Australie en augmentant ses quotas de relocalisation tout en pilotant des projets actifs de gestion de la migration. Dans le même temps, il faudrait discuter des meilleurs moyens de contrôler les immigrants illégaux tout en ciblant l'insertion des immigrants dans le marché du travail. Ces démarches feraient de l'UE une destination plus ouverte, plus juste et plus compétitive pour les nouveaux arrivants.

Martin Rozumek est directeur de l'Organizace pro pomoc uprchlikum / Organisation d'assistance aux réfugiés (www.opu.cz) à Prague.

Courriel : martin.rozumek@opu.cz

1. Davantage de renseignements sont disponibles au <http://www.migrationpolicy.org/research/chechnya.php>

2. Voir www.unhcr.pl/english/newsletter/20/stanowisko.php

3. Voir <http://hrw.org/english/docs/2005/03/10/russia10298.htm>

4. Santini, Tulio : « North Caucasus : upholding IDPs' right to 'voluntary return' », de FMR 21, www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR21/FMR2121.pdf

5. Voir www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=422439144&page=statistics

6. Marx, R. : « The Criteria of Applying the 'Internal Flight Alternative' Test in National Refugee Status Determination Procedures », *International Journal of Refugee Law*, 14, 2/3, 2002, p. 179

7. Noll, G. : « From 'protective passports' to protected entry procedures ? The legacy of Raoul Wallenberg in the contemporary asylum debate », HCR, papier de travail 99, décembre 2003.

La gageure de la protection temporaire en Syrie

par Ann Maymann

Le déplacement forcé constitue désormais, et constituera pendant quelques années à venir, une caractéristique constitutive de la société irakienne. Beaucoup d'Irakiens ont choisi de s'installer dans des pays voisins, surtout en Syrie et en Jordanie, but demeurent suspendus dans le vide de la protection temporaire.

La communauté humanitaire, consciente que les Etats-Unis se préparaient à attaquer l'Irak, s'attendait à voir des milliers d'Irakiens déferler sur la Syrie et la Jordanie à la fin du mois de mars 2003. Mais au lieu d'arriver en masse¹, les réfugiés irakiens sont venus petit à petit, menacés aussi bien par les combats que par la perte de leurs moyens de survie économique, tandis que la situation en Irak se détériorait progressivement.

Personne n'est d'accord sur le nombre d'Irakiens en Syrie. Les autorités syriennes estiment qu'ils sont environ 400 000, alors que d'autres sources placent le chiffre autour d'un million et les chauffeurs de taxi syriens disent deux millions. Beaucoup de ces Irakiens sont financièrement autonomes ou ont des liens de parenté en Syrie et la majorité n'a jamais eu recours au HCR. En février 2005, le HCR avait inscrit environ 15 000 irakiens depuis le début de l'invasion. Pendant l'année 2004, 250 Irakiens en moyenne se rendaient au HCR chaque semaine pour l'inscription et la documentation. Les chrétiens constituent à peu près 35% des Irakiens inscrits en Syrie, malgré le fait qu'en Irak les chrétiens ne constituent qu'environ 5% de la population globale.

Les réfugiés irakiens sont concentrés dans les centres urbains, tout particulièrement à Damas et Alep. Les musulmans chiites et sunnites, les chrétiens assyriens et chaldéens d'Irak ont tendance à vivre dans des régions à proximité d'autres membres (que ces derniers soient syriens ou étrangers) des mêmes groupes. Le fait qu'ils soient attirés vers les centres urbains explique aussi un paradoxe apparent : en

juin 2004, malgré les nombres croissants de réfugiés irakiens qui entraient en Syrie, le HCR a fermé le camp de réfugiés dans la province d'Hassakeh, dans le nord-est du pays. Il ne restait plus qu'une cinquantaine de réfugiés, pour lesquels on a trouvé des solutions au cas par cas, en coopération avec les autorités syriennes et les pays de relocalisation.

Les réfugiés irakiens en Syrie sont d'origine urbaine et cherchent à gagner leur vie dans des réseaux et des cadres qu'ils connaissent. Ces réfugiés sont employés dans le secteur informel pour la plupart : le plus souvent, les hommes travaillent dans l'industrie du bâtiment, les femmes comme couturières. Ils paient des loyers plus élevés que les ressortissants syriens et leur présence semblerait avoir déclenché une hausse dans les prix et les loyers immobiliers.

Les réfugiés irakiens ne sont pas un phénomène nouveau en Syrie mais s'y trouvent si nombreux désormais que les Syriens en ressentent les effets. Certains Syriens blâment les Irakiens pour la chute des salaires, mais aussi pour les larcins à la petite semaine et la prostitution. La pauvreté en Irak et l'effet de l'intégrisme musulman ont certainement induit beaucoup de prostituées à se rendre en Syrie.

Un sanctuaire syrien ?

Outre les 15 000 réfugiés irakiens qui y sont inscrits, la Syrie abrite 2 500 réfugiés originaires d'autres pays ainsi qu'environ un demi million de réfugiés palestiniens (410 000 d'eux inscrits auprès de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine - UNRWA),

qui jouissent des mêmes droits que les ressortissants syriens. La Syrie n'a pas de loi spécifique sur les demandeurs d'asile et les réfugiés, qui entrent dans le pays, y demeurent et le quittent selon la législation normale sur l'immigration, qui s'applique à tout étranger en territoire syrien. Comme la majorité des membres de la Ligue arabe, la Syrie n'a jamais ratifié la convention de 1951 sur les réfugiés.²

Avant la guerre en Irak, les Irakiens dont le statut de réfugié avait été décidé par le HCR en Syrie étaient éligibles à la relocalisation dans des pays tiers tels l'Australie, le Canada, l'Union européenne, la Nouvelle Zélande ou les Etats-Unis. Un changement est advenu en mars 2003, lorsque le HCR a demandé aux Etats d'offrir une protection temporaire à tous les Irakiens, que ces derniers fussent déjà exilés ou nouvellement arrivés. Cette demande comprenait implicitement une interdiction absolue portant sur le retour forcé des Irakiens, y compris les demandeurs d'asile déboutés, et par conséquent supposait aussi que les décisions relatives au statut des réfugiés individuelles soient suspendues. A la faveur des sensibilités politiques, de l'imprévisibilité des développements en Irak et la diversité des attitudes adoptées par les Etats occidentaux et régionaux envers la situation des Irakiens, une activité de plaidoyer en vue de l'octroi d'un statut de protection temporaire, aussi imparfaite et incomplète soit-elle, constituait la seule option viable qui se présentait. Elle a également bloqué efficacement le retour forcé des Irakiens.

Le statut de protection temporaire offre une défense moindre que celle octroyée sous le mandat du HCR ou de la convention de 1951, mais vaut tout de même mieux qu'aucune protection. Avant tout, ce statut constitue une sauvegarde contre le refoulement. Dans des situations d'arrivée massive, il est utilisé lorsque l'examen des dossiers individuels est impossible. Le HCR y a eu recours pour la première fois

en 1992, l'intention à l'époque étant d'offrir une protection minimale sur le court terme à ceux qui fuyaient le conflit dans l'ex-Yougoslavie.

En juin 2001, la directive sur la protection temporaire adoptée par les ministres européens de justice et de l'intérieure a été acceptée par le HCR pour avoir reconnu que la protection temporaire n'est pas une alternative au statut de réfugié selon la convention de 1951, mais constitue uniquement un instrument pratique qui répond aux besoins de protection dans des situations d'afflux massifs, jusqu'au moment où les individus concernés pourront faire examiner leur dossier au cas par cas.³ Les réfugiés irakiens sont actuellement sous un régime de protection « temporaire » en Syrie depuis plus de deux ans.

le concept de la « persécution » a été pris en otage par des considérations politiques

Les autorités syriennes accueillent d'habitude très chaleureusement les Arabes, y compris les Irakiens, les Somaliens et les Soudanais. Le HCR encourage les autorités syriennes à entretenir cette tradition et à offrir une protection véritable aux réfugiés irakiens. Un moyen tangible consiste à offrir un soutien aux secteurs de la société, par exemple les instances sanitaires et éducatives, qui doivent composer immédiatement avec les nombres croissants de réfugiés. Le HCR travaille conjointement avec ses partenaires opérationnels, le Croissant rouge syrien et l'Union féminine syrienne, pour identifier les réfugiés irakiens sous protection temporaire qui requièrent des assistances spécifiques - à titre d'exemples, une réponse médicale d'urgence ou un soutien au regroupement familial.

L'hospitalité syrienne envers les membres de la très importante communauté irakienne est menacée non seulement par la pression imposée sur la société syrienne et ses ressources mais aussi par la coalition américaine et ses sévices anti-terroristes. Dans l'atmosphère actuellement très tendue, étant donné que les EU n'excluent pas la possibilité d'une agression militaire contre Damas, il s'agit surtout de

connaître les critères permettant d'identifier un terroriste.

Au cours du processus initial d'enregistrement des Irakiens sous le régime de la protection temporaire en Syrie, il est devenu évident que certains avaient choisi de quitter l'Irak parce qu'ils avaient été membres du parti Baath. A l'heure actuelle, l'adhésion au parti constitue un crime, mais à l'époque de Saddam Hussein beaucoup de personnes étaient membres pour garantir leur survie économique. Ces anciens membres s'inquiètent à présent de voir leur statut de réfugié menacé par leur association au parti. Il semblerait à présent que le concept de la « persécution » ait été pris en otage par des considérations politiques. L'on a pu entendre les demandes d'asile décrites en termes

de « shopping » en Europe ; de même, il peut arriver que les pays d'accueil fassent eux aussi leur « shopping »

pour des réfugiés en accordant par exemple la priorité aux « femmes en danger » ou à certains groupes ethniques ou religieux. Ces pays comprennent mal la complexité du conflit en Irak et les modifications rapides qui peuvent survenir aux critères de la persécution.

Le défi qui consiste à donner un contenu significatif à la protection temporaire procède du fait que, dans cette région, le statut de réfugié a toujours signifié la relocalisation. Le HCR œuvre à changer cette perception et l'on constate en effet l'émergence de certains indices positifs relatifs à l'institutionnalisation de la protection des réfugiés par le biais de négociations avec les autorités.

Perspectives

Puisque la protection temporaire acquiert d'évidence un statut non temporaire, il faut se poser certaines questions. Le monde aurait-il réagi différemment si l'Irak avait été attaqué par la Corée du Nord ou l'Iran ? L'exode vers les pays voisins aurait-il été désigné comme une situation concernant des réfugiés et les Irakiens auraient-ils été accueillis à l'extérieur de la région ?

Si l'on veut que la protection temporaire ait une valeur réelle, elle doit constituer l'un des volets d'une stratégie internationale intégrale, conçue pour traiter aussi bien les tenants que les aboutissants d'un conflit producteur de réfugiés. Le HCR et les Nations Unies en général sont évidemment mal placés pour évaluer les causes et les conséquences du conflit actuel en Irak. La question reste alors : quels pays collaboreront avec l'ONU et le HCR pour protéger les civils irakiens d'un conflit armé de moins en moins compréhensible et de plus en plus violent ?

Au moment voulu, il serait possible de mettre en place un débat au niveau régional ou international concernant l'effet de la guerre en Irak sur les civils. Un tel débat encouragerait des suggestions créatives permettant d'améliorer la vie quotidienne, en Irak ou dans les pays d'exil. Les intervenants devraient inclure des groupes des droits de l'homme, des représentants des réfugiés et des civils irakiens.

Tous les civils irakiens ne sont pas en danger, mais beaucoup d'entre eux le sont - et ils méritent nos soins et notre attention.

Ann Maymann est officier de protection pour le HCR en Syrie.

Courriel : maymann@unhcr.ch

Les idées formulées ici sont personnelles et ne reflètent pas nécessairement la position du HCR ou de l'ONU. La page « Iraq » du HCR se trouve en ligne au : www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/iraq

1. Voir Dawn Chatty, « 'Operation Iraqi Freedom' and its phantom million Iraqi refugees », FMR 18, p. 51, www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR18/fmr18rsc.pdf

2. Treize Etats membres de la Ligue arabe ne sont pas signataires. Ceux qui ont ratifié la convention sont : l'Algérie, Djibouti, l'Egypte, la Mauritanie, le Maroc, la Somalie, le Soudan, la Tunisie et le Yémen.

3. « UNHCR welcomes EU agreement on temporary protection », 1^{er} juin 2001.

Les personnes déplacées dans la Géorgie actuelle

par Freya von Grootte

La sécession des régions d'Abkhazie et d'Ossétie du sud, en Géorgie, au début des années 1990 a délocalisé plus d'un quart de million de Géorgiens, dont beaucoup demeurent encore dans des refuges collectifs. A l'heure où la Géorgie entreprend un processus de démocratisation, quelles solutions peut-on apporter à la longue crise des personnes déplacées ?

L'Abkhazie, une petite bande de territoire en Géorgie du nord-ouest, sur les côtes de la mer Noire, fut traditionnellement habitée par un mélange de nationalités. A l'époque de l'effondrement de l'URSS, la population abkhaze d'Abkhazie était estimée à 18 %, tandis que les Géorgiens en composaient 45 %, les Russes 15 % et les Arméniens 15 %. Le reste de la population était composée d'Ukrainiens, de Biélorusses, de juifs, de Grecs, d'Azéris et de Tatars. La Géorgie prétend que les dirigeants abkhazes ont commis un génocide et une « épuration ethnique » de la population géorgienne pendant la guerre de 1992-1993.

Depuis 1992, l'ONU a adopté 31 résolutions concernant l'Abkhazie, qui n'ont pas été respectées. La Russie, qui fournit le soutien principal aux autorités abkhazes en présence, a entretenu l'impasse politique et militaire entre les deux parties. La position de la Géorgie, zone tampon entre l'OTAN et la Russie, anime l'intérêt vif que portent la Russie et les EU au conflit. Les autorités abkhazes ont maintenu l'indépendance effective, semblent résolus à préserver le soutien de la Russie et ont généralement refusé de négocier avec le gouvernement géorgien. Le côté abkhaze accuse également la Mission de vérification de l'ONU d'un parti pris politique.

Obstacles et opportunités

En novembre 2003, la « révolution des roses » en Géorgie, mouvement pacifique de contestation au processus électoral frauduleux, a remplacé le dirigeant chevronné Edouard Chevardnadze par Mikhaïl Saakachvili, président réformateur et pro-occidental. La démocratisation et la réforme économique ont abouti à la transformation du rôle et des fonctions de la société civile

et des personnes déplacées. Les politiques qui mettent l'accent sur une assimilation par le haut, menée par l'Etat, ont non seulement changé la position des personnes déplacées dans la société, mais ont également transformé, voire désagrégé, la signification que l'on attribue aux populations déplacées. La transition offre l'occasion de s'interroger sur la stratégie de la Géorgie en matière de transformation des conflits, d'étatisation et d'habilitation des personnes déplacées à entreprendre par eux-mêmes des activités de revendication de leurs droits.

La viabilité de l'expérience démocratique entamée par la Géorgie dépendra de la participation civique universelle, partant, en définitive, de l'assimilation des personnes déplacées. A l'instar d'autres contextes relatifs au déplacement, la question de l'assimilation est controversée, car elle s'associe à la possibilité d'une compromission concernant le principe du droit au retour. Dans le cas de la Géorgie, il semblerait toutefois que l'assimilation sociale, économique et politique pourra habiliter les personnes déplacées à participer dans la formulation de politiques

leur permettant, à terme, de revendiquer un tel droit.

Le « gouvernement abkhaze en exil », censé représenter les intérêts des Géorgiens déplacés dans leur pays, projette de s'installer plus près de l'Abkhazie, en transférant son siège de Tbilissi, la capitale géorgienne, à Zugdidi en Géorgie de l'ouest. Reste à voir si le gouvernement en exil peut outrepasser la corruption supposée qui lui est dévolue de l'époque de Chevardnadze et entreprendre des activités de plaidoyer effectives en faveur des droits des personnes déplacées. Le fait que ses dirigeants ne sont pas élus, mais plutôt nommés par le président géorgien, affaiblit ses revendications de légitimité. Les autorités abkhazes refusent de le reconnaître comme interlocuteur dans les négociations.

La Géorgie est encore accablée par les conséquences économiques de l'effondrement de l'URSS, le conflit civil, les déplacements en masse et la colère suscitée par la perte de sa souveraineté. Environ 40 % des populations déplacées vivent dans des centres collectifs, souvent situés dans des bâtiments ayant anciennement servi d'hôtels, d'écoles, de fabriques et d'hôpitaux. Selon l'OCHA, 70 % des centres collectifs en Géorgie n'emplissent pas les critères minimaux du niveau de vie. Le chômage, l'alcoolisme, des taux élevés de dépression et de suicide ainsi qu'un mauvais niveau de santé sont largement répandus. Un nombre croissant de personnes déplacées ont quitté leur

Personnes déplacées en provenance d'Abkhazie, habitant un centre collectif dans un immeuble qui abritait précédemment des bureaux, Zugdidi, Géorgie



logement privé pour emménager dans des centres collectifs : les familles locales se montrent de moins en moins prêtes à les recevoir, tandis que les déplacés internes ne sont plus capables d'acquitter leur loyer en conséquence de la misère dans laquelle ils sombrent progressivement. Le programme de privatisation en Géorgie aboutit à l'expulsion de personnes déplacées logées dans des bâtiments publics qui occupent des sites immobiliers attractifs. Jusqu'à une date récente, l'hôtel Iveria, situé sur la place principale de Tbilissi, accueillait des milliers de personnes déplacées et servait d'icône rappelant quotidiennement aux Géorgiens et au monde que le conflit demeurait sans résolution. Ceux qui ont perdu le gîte n'ont reçu des compensations qu'à titre *ad hoc*.

Le retour en Abkhazie des personnes déplacées a été présenté comme étant la seule solution que pourraient accepter les autorités géorgiennes et les personnes déplacées elles-mêmes. Cette position a eu pour résultat la création de règles spéciales s'appliquant aux personnes déplacées, et qui à bien des égards les ont privé de droits accordés aux autres citoyens en les contraignant à vivre sous des conditions de discrimination légale. Il a fallu attendre 2002 pour que la réforme du code électoral restaure le droit des personnes déplacées à voter dans les élections locales et parlementaires. La distribution de privilèges – y compris l'électricité et les transports publics gratuits – a fourni aux fonctionnaires corrompus une source de revenus lucrative.

L'on soutient souvent que les personnes déplacées ont été leurrées quant à leurs droits et privilèges par ceux qui bénéficient de la gestion des programmes d'assistance. Ces gestionnaires ont aidé à créer une mentalité dépendante chez les personnes déplacées, qui à son tour a entériné leur ségrégation (auto-)imposée et leur introversion communautaire. Au fil des années pendant lesquelles elles ont subi la délocalisation, les personnes déplacées ont adopté l'identité de victimes, défiants mais passifs, sans pour autant élaborer des formes de solidarité de groupe ou d'association collective efficace. Les autres Géorgiens, de leur côté, ont vu chuter leur niveau de vie et ressentent une irritation de plus

en plus vive et une sympathie décroissante envers les déplacés.

Le nouveau gouvernement géorgien entreprend actuellement un recensement de la population déplacée, avec l'assistance du HCR. Le motif en reste incertain : ferveur anti-corruption, un besoin de rationaliser les budgets en éliminant les bénéficiaires frauduleux ou inexistantes ou velléité à réduire les effectifs des personnes déplacées et à rendre le droit au retour moins controversé sous l'angle politique ?

Perspectives futures

Malgré l'impasse politique, un degré d'optimisme reste légitime. La nouvelle donne politique offre des occasions significatives pour l'émancipation de la communauté de personnes déplacées sur les moyen et long termes. L'assimilation des personnes déplacées dans la société pourrait permettre aux déplacés de réaliser leurs droits en tant que citoyens et, à terme, de participer de manière active dans le processus de paix en leur qualité de membres d'une société démocratique.

Le gouvernement Saakachvili se rend compte à présent qu'il ne peut espérer une solution imminente du conflit ; par conséquent, il a reconnu la nécessité d'une consolidation sociale interne, qui servira de pierre angulaire au dialogue démocratique et à la conciliation. Les associations locales et la société civile acquièrent de l'assurance et imposent un ascendant grandissant sur les événements. Le gouvernement est conscient qu'il lui faut gagner la confiance de la minorité abkhaz, de plus en plus aigrie et craintive, et offrir des encouragements qui rendront le retour en Géorgie plus attrayant qu'une perpétuation de la dépendance vis-à-vis de la Russie. Les leaders des personnes déplacées expriment désormais une simple velléité au retour et ne parlent plus de vengeance. Depuis quelques années, avec l'assistance de la communauté internationale, de petits groupes de Géorgiens délocalisés ont pu rentrer chez eux, ne serait-ce qu'à titre saisonnier.

Le gouvernement tente de briser la mentalité dépendante des personnes déplacées et encourage actuellement les donateurs à mettre l'accent sur le développement aux dépens de l'assistance humanitaire. Le choc psychologique des nouvelles

politiques est significatif, mais il existe d'ores et déjà des indices d'une transformation des attitudes. Certaines personnes déplacées n'expriment plus un sentiment de nostalgie envers « la façon dont nous vivions » mais parlent plutôt de « la façon dont nous vivrons à nouveau ».

Il faut donc agir pour maintenir cette lancée et canaliser les attentes de manière raisonnable.

- les personnes déplacées doivent jouir d'un meilleur accès à l'information ;
- les personnes déplacées doivent bénéficier d'une assimilation sociale plus intense et d'une capacité accrue à la participation ;
- les personnes déplacées doivent participer de manière plus significative au processus politique ;
- les politiques économiques doivent être reformulées à la lumière du besoin de protéger les droits des personnes déplacées, tout particulièrement en matière de logement.

Ce que l'on peut observer actuellement en Géorgie constitue sous une certaine perspective la « sécularisation » des personnes déplacées et un nouveau pragmatisme social, ancré dans un cadre économique néo-libéral solide. Il est impossible de connaître à l'avance le degré auquel il sera possible de réconcilier des attentes plus pressantes, la constatation qu'aucun retour n'aura lieu dans l'immédiat et l'acquiescement des personnes déplacées aux nouvelles réalités. Les aboutissants des évolutions récentes concerneront les politiques d'autres Etats où sévissent des crises de déplacement interne. Le soutien de la communauté internationale sera donc essentiel.

Freya von Groote a servi de coordinatrice de projets pour l'Organisation internationale de migration en Géorgie et travaille à présent dans une ONG. Courriel : freyavongroote@netscape.net

Pour davantage de renseignements, voir la page consacrée à la Géorgie sur le site du Global IDP Project, en ligne au www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/wCountries/Georgia

Relever le défi des normes de planification des camps de réfugiés

par Jim Kennedy

Les paramètres actuellement établis pour les camps de personnes déplacées doivent être adaptés aux facteurs réels que constituent l'espérance de vie d'un camp et la croissance de la population.

Confrontés aux défis de localiser et de concevoir un camp de réfugiés, la plupart des professionnels ont recours au livret du HCR pour les situations d'urgence¹ et/ou la Charte humanitaire de Sphere sur les critères de base dans les réponses aux désastres². Ces manuels « taille unique » établissent tous les renseignements nécessaires, depuis l'étendue minimale d'espace nécessaire pour abriter un individu jusqu'à la largeur des pare-feu exigés à l'intérieur du camp. Armé de ces normes, un planificateur de camp peut négocier un terrain et prévoir un plan pour un nombre donné d'habitants. Mais souvent, en l'espace d'une ou deux années, le camp est déjà bondé, ne permettant à ses habitants ni de préserver leur dignité ni de poursuivre leur emploi. Souvent, ce n'est pas le résultat de flux inattendus de nouveaux arrivants mais la conséquence de défauts dans les paramètres eux-mêmes.

En réalité, la durée de vie d'un camp de réfugiés est d'environ sept ans, bien que certains camps de réfugiés palestiniens occupent toujours leur site original plus de cinquante ans après leur création. Parce qu'il n'est jamais possible de connaître à l'avance la durée de vie d'un camp, les planificateurs doivent adopter une perspective de longue durée. Les deux ensembles de paramètres suggèrent un taux de croissance annuel de 3 à 4 % dans les camps de réfugiés, l'un comme l'autre manque à en prévoir les conséquences. Le manuel du HCR préconise la promotion d'entreprises économiques pour les résidents du camp, mais n'alloue aucun espace aux ateliers, activités à domicile, entrepôts à grains ou à outils que requièrent de telles entreprises. Pour créer un camp qui abrite dignement tous ses habitants et qui sera toujours en conformité avec

les critères de base établis par les manuels, même au bout de longues années, les formules numériques qu'utilisent ces manuels doivent être revus de fond en comble.

Le guide du HCR stipule une surface de 900 000m² pour un camp de 20 000 personnes. Ce calcul alloue une surface recommandée de 45m² par personne, y compris un petit terrain pour un jardin potager. Mais une fois pris en compte l'espace réservé aux pare-feu, immeubles non résidentiels et zones de sécurité entre les abris, les 45m² disparaissent rapidement. Ni Sphere ni le HCR ne fournissent de donnée chiffrée à l'espace alloué aux immeubles non résidentiels – écoles, cliniques, entrepôts, bureaux administratifs et centres d'accueil. (Le livret du HCR fournit un guide général mais ne donne pas de chiffre en mètres carrés.)

Si un camp de 20 000 réfugiés grandit de 4 % chaque année, il faudra neuf ans (à peine deux ans de plus que la durée de vie moyenne de tous les camps) pour que la famille moyenne théorique s'accroisse de cinq à sept personnes et pour que la population globale atteigne les 29 605 personnes. Si pendant la première année la surface moyenne allouée à chaque habitant du camp est de 45m², comme le préconisent les paramètres du HCR, à la fin de la neuvième année cette surface aura été réduite à 32m² par personne, moins que le minimum stipulé. La surface allouée à chaque personne dans une habitation conçue pour une famille aura diminué de 4.5m², le minimum selon le HCR, à 3.2m². Si un seul mètre carré de cette surface est réservé au stockage d'outils ou de matériel pour des activités économiques à domicile, l'espace consacré à l'habitation est réduite au point où le réfugié ou la personne déplacée n'a même pas assez de place pour s'étendre et dormir.

Commencer par le bas

Pris dans le piège de l'incohérence des données chiffrées, d'une part, et de la pression exercée par la croissance de la population, d'autre part, le planificateur a besoin d'une approche différente. La clé – que les paramètres du HCR donnent vers le début mais qu'ils délaissent plus ou moins par la suite – est de planifier et de calculer du plus petit au plus grand, et de commencer par le bas.

Laissons de côté d'éventuels doutes quant à l'application universelle des paramètres et présumons que les 4.5m² par personne stipulés par le HCR pour l'intérieur d'une habitation (3.5m² selon les critères plus austères de Sphere) sont suffisants. L'espace nécessaire pour abriter une famille de cinq personnes serait alors de 22.5m² – mais dans les faits, il faudrait prévoir 31.5m² pour permettre à la famille d'atteindre sept membres à terme. Si les familles sont regroupées en communautés de 80 personnes (encore une fois selon les critères du HCR), il faudrait allouer chaque bloc communautaire à 11 familles seulement, et non pas les 16 que suggère le HCR.

Il faut ensuite prévoir assez d'espace pour toutes les facilités supplémentaires externes que les critères ne prévoient pas : latrines, douches, cuisine en plein air, source d'eau et dépôt de déchets. Chaque bloc devrait à présent occuper une surface de 2 839m² – déjà au moins 400m² de plus que l'espace alloué à la communauté de 16 familles selon les critères originaux du HCR.

Une fois ajouté l'espace nécessaire aux chemins et aux pare-feu, ainsi qu'à un bloc non résidentiel pour chaque huit blocs résidentiels, la surface définitive par personne à l'échelle du camp serait de 61m² à la fin de la neuvième année. Cela signifie qu'il faudrait calculer 89m² par personne pour la première année, avant n'importe quelle croissance interne de la population – c'est-à-dire presque le double de la surface préconisée par le HCR et trois fois plus que

les recommandations de Sphere. Même ce chiffre ne tient pas compte de l'espace requis pour les activités économiques à domicile, ni encore du fait que 40 % de la terre octroyée pour la construction d'un camp est souvent inutilisable du fait de l'inclinaison, du niveau hydrostatique ou autres caractères topographiques.

Hierarchies d'espaces

Dans la plupart des camps, les immeubles et espaces sont de deux tailles seulement : terrains ou habitations pour une famille et immeubles non résidentiels beaucoup plus vastes regroupés près de l'entrée principale du camp. Cette division rigide selon les fonctions des édifices crée souvent des tensions. Ceux qui vivent aux marges du camp se sentent exclus et l'instabilité sociale peut s'intensifier. Ceux qui vivent en marge des communautés résidentielles avec vue sur les espaces ouverts où se situent les immeubles non résidentiels n'ont parfois pas d'espace de transition entre les espaces voulus privés de leurs maisons et les espaces publics autour des cliniques, écoles ou bureaux administratifs. Ces personnes peuvent bénéficier de leur situation pour installer leurs échoppes ou autres métiers près des zones d'activité, elles pâtissent également de l'absence d'espace privé et de sécurité.

Au lieu de développer un camp à partir d'une série de structures **physiques** placées sur une surface vide, le planificateur devrait commencer à concevoir le camp en terme d'une hiérarchie d'**espaces** différents, imbriqués les uns dans les autres, que les édifices aident partiellement à former. Certains espaces seront entièrement privés, d'autres entièrement publics, et beaucoup combineront les deux caractères. Quelques espaces continueront évidemment à être définis par les immeubles qu'ils contiennent, mais beaucoup d'autres seront initialement vides et se trouveront occupés par la suite par les réfugiés et ce que requièrent ces derniers en matière de pain quotidien et d'interaction sociale.

Il ne devrait pas exister une dichotomie absolue entre public et privé, grand et petit ; il devrait toujours y avoir un espace intermédiaire entre les deux termes. Des espaces de transition entre les grands immeubles non résidentiels et les communautés résidentielles adjacentes admettront davantage d'espace privé et de sécurité pour les zones résidentielles. Les communautés plus éloignées engloberont des espaces publics réduits à l'échelle du quartier. Les résidents pourront décider des usages et des formes que prendront ces espaces, et se sentiront par conséquent davantage engagés par le

camp dans sa globalité.

Le défi consiste à persuader la communauté humanitaire et les autorités gouvernementales des pays d'accueil que l'on exige de 100 à 150 % de terrains supplémentaires et que cette surface ne sera pas construite initialement mais sera consacrée à des usages à faible intensité, peut-être pendant plusieurs années. Cependant, seule cette approche permettra aux camps d'incarner dignement la philosophie, et non seulement les données chiffrées, présentée par les solutions durables du HCR et les abris de Sphere.

Jim Kennedy travaille actuellement comme consultant en matière d'abris au Sri Lanka et effectue des recherches en vue d'un doctorat à l'université de Delft dans le domaine de la planification des camps de réfugiés.

Courriel : jpk18269@hotmail.com

1. UNHCR *Handbook for Emergencies*, Genève, 2000. www.aidworkers.net/resources/unhcr-handbook.html

2. Projet Sphere *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, Genève, 2004. www.sphereproject.org/handbook/

Le camp Kiboumba pour réfugiés rwandais, région de Goma, nord Kivu, Zaïre (1994)



L'interdiction d'accès équivaut au déplacement : vers un élargissement du concept et de la politique

par Michael M Cernea

Les changements récemment apportés à la politique de la Banque mondiale concernant la réinstallation auront des conséquences dramatiques pour les personnes déplacées par les projets de conservation, mais également pour les gouvernements, les ONG et les chercheurs.

L'appareil conceptuel dont s'est dotée la recherche sur la migration forcée et la réinstallation des populations se trouve continuellement enrichie. Une évolution importante mais qui reste à ce jour assez peu connue a récemment été introduite dans les politiques de réinstallation de la Banque mondiale, la Banque africaine pour le développement et la Banque asiatique pour le développement. Les nouveaux modes de pensée sont formulés dans la Politique opérationnelle (PO) 4.12 de la Banque mondiale, révisée en janvier 2002, au sujet de la réinstallation¹. L'« interdiction d'accès » s'y trouve défini par rapport aux peuples autochtones et autres personnes dans les parcs et les lieux protégés en termes de « déplacement involontaire », même lorsque le déplacement physique et la réinstallation ne sont pas exigés. Ceci est justifié sous prétexte que les restrictions imposent des risques d'appauvrissement, qui à leur tour mènent à de graves privations.

Il est significatif que cette nouvelle définition ait été émise par d'importantes agences internationales, elles-mêmes impliquées dans la mise en place de dispositifs interdisant ou limitant l'accès aux ressources. Tandis que la définition est en voie d'adoption, les plus grandes agences de développement mondiales tendent vers un consensus politique selon lequel l'interdiction d'accès constituerait une forme de déplacement.

Repenser le « déplacement »

Le déplacement forcé des populations résultant de projets écologiques ou de développement comprend, le plus souvent, les situations où les personnes perdent leur maison, leur terre, ou les deux à la fois, par le biais de l'expropriation imposée. Ces personnes sont alors contraintes de « céder la voie » au projet en question.

Dans le cadre de cette définition, largement acceptée, se situent deux débats concernant les définitions. Tous deux ont d'importantes conséquences relatives à la survie matérielle.

La première controverse met en opposition une définition étroite du déplacement forcé, perçu seulement comme un refoulement physique, et la définition plus large mentionnée ci-dessus. Les partisans de cette définition étroite ont soutenu qu'il n'y avait déplacement que dans ces cas-là où les gens perdaient leur maison, leur « place ». La perte d'une terre par le biais de l'expropriation, selon le même argument, peut avoir un « effet » sur les gens mais n'aboutit pas nécessairement au déplacement. Par conséquent, les personnes ayant subi une expropriation pourront peut-être bénéficier d'une compensation, mais ne sont pas en droit de revendiquer une protection relative à la réinstallation ou un soutien matériel en vue de leur réhabilitation. Il est clair que cette perspective étroite aplatit le contenu économique du déplacement ; par ailleurs, elle a perdu le débat et se trouve aujourd'hui discréditée.

Dans le second débat, l'enjeu est autrement plus complexe. Il concerne d'abord les populations jouissant de droits de possession coutumiers mais dépourvus de titres de propriété légaux relatifs à une terre. Lorsque les projets de développement réclament un « droit de passage » ou lors de l'établissement de « régions protégées », les populations disposant de droits coutumiers (y compris les groupes autochtones) sont soit réimplantées de force, soit interdites d'utiliser les terres et ressources accaparées par le projet sous la rubrique de « zones protégées » ou de « zones sécuritaires ». De surcroît, ces populations sont continuellement menacées de refoulement physique. L'accent est désormais sur la misère dans laquelle on a laissé croupir ces populations.

Sous prétexte qu'aucun refoulement physique n'a eu lieu, les partisans des zones protégées nient que le concept de déplacement puisse s'appliquer aux populations victimes de l'« interdiction d'accès ». Ce déni

leur convient, car il permet d'habitude aux agences responsables de refuser aux populations déshéritées toute compensation et tout droit à d'autres terres. Les agences exacerbent de la sorte l'appauvrissement des populations. Depuis longtemps, les chercheurs en sciences sociales ont démontré que le fait de « restreindre l'accès » aux ressources essentielles à la survie matérielle équivaut au déplacement économique imposé. Ce débat, à la différence du premier, persévère sans aboutir à une conclusion.

L'expropriation constitue le moyen le plus usité d'obtenir des « droits de passage ». Elle s'accompagne parfois d'une compensation, mais le plus souvent n'en comprend pas. Les interdictions d'accès sont typiquement instituées contre les pratiques coutumières des communautés locales dans le but de préserver des ressources uniques en matière de biodiversité. Sous certaines conditions, de telles restrictions s'avèrent indispensables, et les restrictions raisonnables, par ailleurs, ne nous concernent pas en elles-mêmes. L'enjeu se trouve bien plutôt dans l'échec à reconnaître, à prévenir et à combattre les conséquences de ces restrictions, qui sont néfastes pour la survie matérielle. Il existe d'abondantes indications que leurs effets sociaux et économiques, en définitive, sont presque les mêmes qu'en cas de refoulement physique forcé. Les groupes déplacés, dépourvus d'alternatives, reviennent à l'utilisation subreptice, et désormais illégale, des zones interdites d'accès ; ils savent de la sorte les objectifs de la sauvegarde. Au lieu d'un bénéfice collectif, ce processus entraîne des dommages pour toutes les parties.

La rectification apportée à la PO4.12 reflète les évolutions advenues dans la théorie de la sociologie du déplacement, car elle élargit l'application pour inclure non seulement « la saisie involontaire des terres » mais également « l'interdiction involontaire d'accès aux parcs et zones protégées désignés légalement, ayant des conséquences néfastes pour la survie matérielle des personnes déplacées ». La politique définit l'interdiction d'accès involontaire en termes de perte

d'accès aux ressources, imposée à une population habitant à l'extérieur d'un parc ou d'une zone protégée, ou à ceux qui continuent d'habiter le parc ou la zone protégée lors de l'exécution du projet et par la suite.

C'est la première fois en vingt-cinq ans de politique de réinstallation que la Banque mondiale définit la « perte d'accès » comme une forme de déplacement. Il s'agit là d'une évolution louable ; mais elle rejoint le principe théorique soutenu il y a longtemps par les chercheurs - à savoir, que le caractère probant du déplacement forcé n'est pas nécessairement conféré par un refoulement physique, mais plutôt par la perte forcée de biens et de revenus. Cette spoliation peut avoir lieu sur place, sans le refoulement physique des habitants. Par conséquent, la politique englobe désormais la perte de sources de revenus ou moyens de survie, que les personnes lésées soient contraintes ou non de se déplacer vers un autre lieu.

Les chercheurs en sciences sociales ont démontré que le déplacement et la perte d'accès aux ressources naturelles collectives sont étroitement associés à la désagrégation sociale, l'accroissement du nombre de personnes sans terre, la perte d'identité, l'accroissement des taux de morbidité et de mortalité, et enfin la marginalisation². Tous ces fléaux sont liés à des questions de justice et d'égalité sociales dans les stratégies de développement et de sauvegarde. Dans la pratique, les critères acceptés relatifs à la réinstallation forcée ne sont pas appliqués, car les personnes atteintes sont trop faibles dans le domaine politique pour revendiquer leurs droits sans assistance. De manière générale, d'autres terres ne leur sont pas offertes, aucune compensation ne leur est allouée et d'autres procédés permettant de mitiger les effets néfastes de la perte de ressources sont absents. Une critique d'approches de ce type est à mettre en rapport avec les analyses plus générales concernant les dommages économiques et l'injustice morale qu'entraînent les déplacements causés par le développement en l'absence de mesures atténuantes. En 2003, le Congrès global sur les parcs (réuni à l'initiative de l'IUCN ou Global Conservation Union) a adopté une recommandation selon laquelle les zones ciblées pour la sauvegarde de la biodiversité ne doivent en aucun cas exacerber la pauvreté ; là aussi, l'on constate une tendance à reconnaître

l'effet des zones protégées sur la pauvreté.

La communauté internationale du développement a répondu de manière rapide et enthousiaste à la définition de l'interdiction d'accès en terme de déplacement. En Afrique, où d'indiscibles abus ont terni la création d'un grand nombre de zones protégées, la Banque africaine de développement (BAFD) a fait inclure dans sa politique sur la réinstallation pour l'année 2003 l'assertion (précédemment absente) que cette politique englobe la perte de biens ou l'accès involontairement restreint aux biens, y compris les parcs nationaux, les zones protégées ou zones de ressources nationales ; ainsi que la perte de sources de revenus ou de moyens de survie résultant de projets, que les personnes atteintes soient obligées ou non de se déplacer³. La Banque asiatique de développement (BASD) a également généralisé sa politique, qui touche dorénavant à l'effet social et économique, permanent ou temporaire, causé par les interdictions d'accès foncier et résultant d'une opération de la BASD⁴.

L'exécution

Les résultats de l'exécution relèveront du contrôle exercé par la société civile et les actions des agences de développement, des gouvernements et des ONG (par exemple, l'IUCN, le WorldWide Fund for Nature ou encore Conservation International) impliqués dans la création de parcs.

La Banque mondiale s'est engagée à respecter une série de « mesures exigées » adaptées aux besoins des populations atteintes. La nouvelle politique exige des gouvernements qui reçoivent des financements de la Banque qu'ils préparent un cadre de travail pour tout projet entraînant l'interdiction d'accès, et cela de manière explicite pour ce qui est de la viabilité non seulement en matière de biodiversité mais également en matière de survie des populations. Les commanditaires de projets sont tenus de mettre en œuvre des procédés destinés à assister les personnes lésées dans leurs efforts d'améliorer leurs moyens d'existence ou de les restituer concrètement aux niveaux atteints avant le déplacement, tout en préservant la viabilité du parc ou des zones protégées. La portée d'une telle exigence est particulièrement importante, car elle établit comme condition la « double durabilité », à la fois de l'écologie et des revenus et moyens de survie des individus.

Le militantisme des personnes lésées, ainsi que le travail effectué par bon nombre de chercheurs en matière de réinstallation et de sauvegarde, ont provoqué la redéfinition et l'institution d'une nouvelle politique dans le domaine de l'interdiction d'accès. Ces groupes ont fourni les preuves empiriques qui démontrent les risques et les désastres infligés aux populations vulnérables par le déplacement forcé. De fait, certaines recherches ont conclu que les déplacements forcés devraient être exclus des stratégies de création de parcs, à moins que la « matrice des droits » (c'est-à-dire la gamme complète de titres fonciers, de compensation adéquate, d'alternatives productives et de protection des droits) ne soit assurée. Afin d'analyser ses propres expériences de manière plus détaillée, la Banque mondiale a pris l'initiative de revoir les dossiers de ses projets. Cet inventaire, toujours en cours, vise à identifier et à analyser plus de cent projets comprenant des stipulations relatives à l'interdiction d'accès.

A présent, il est nécessaire d'entreprendre des recherches supplémentaires qui permettront de déterminer si les nouvelles garanties sont effectivement en voie d'exécution et, si oui, de quelle manière. La responsabilité qu'assument les programmes de développement et de sauvegarde pour les effets volontaires et involontaires de leurs politiques, la double viabilité des programmes de gouvernance relatifs aux ressources naturelles, les risques d'appauvrissement et les mesures permettant d'y pallier - voilà quelques questions auxquelles la recherche devra répondre avant tout.

Michael M. Cernea était conseiller principal pour les politiques sociales auprès la Banque mondiale jusqu'en 1997. Il est actuellement professeur de recherches à George Washington University.

Courriel : mcernea@worldbank.org

1. Disponible en ligne au : <http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/0/CA2D01A4D1BDF58085256B19008197F6?OpenDocument>

2. Michael M. Cernea et Kai Schmidt-Soltau, « The End of Forcible Displacement? Conservation Must NOT Impoverish People », Policy Matters, 12, 2003. Voir : www.schmidt-soltau.de/english/index.htm.

3. Les politiques de la BAFD peuvent être consultées en ligne au : www.afdb.org/en/country_operations/policies_procedures/policies/involuntary_resettlement_policy_english_ver

4. Les politiques de la BASD peuvent être consultées en ligne au : www.asiadevbank.org/Resettlement/default.asp

Le déplacement interne au Nigeria : un problème urgent

par Claudia McGoldrick

Au cours des cinq dernières années, environ 800 000 personnes ont été déplacées dans l'Etat le plus peuplé d'Afrique. Il faut d'urgence traiter la crise oubliée des personnes déplacées avant les présidentielles nigériennes de 2007.

Le Nigeria, dont la population se monte à plus de 130 millions de personnes répartis en plus de 250 groupes ethniques, est divisée par des lignes de faille religieuses, ethniques et politiques qui mènent périodiquement à des éruptions de violence communautaire. Au moins dix mille personnes sont mortes depuis la fin du gouvernement militaire en 1999. La violence s'intensifie de manière inquiétante depuis un an dans l'Etat central du Plateau et la région pétrolière du Delta nigérien.

Pendant les décennies qui ont suivi la sécession tentée par le Biafra, les dirigeants militaires du Nigeria ont asphyxié les tensions religieuses, ethniques et politiques par la force. Mais l'élection du président Olusegun Obasanjo en 1999 a octroyé aux Nigériens davantage de liberté dans l'expression de leur rancune étouffée et la concurrence pour des enjeux politiques a ouvert de nouveaux domaines de conflit. La violence communautaire a été exacerbée par les violences ethniques et religieuses (aggravées par l'introduction de la charia islamique dans un tiers des 36 Etats du Nigeria), les conflits fonciers et la concurrence pour les ressources pétrolières.

La cause la plus significative de la violence communautaire au Nigeria pourrait être la séparation bien entérinée à travers le pays entre personnes que l'on considère indigènes et ceux qui sont perçus comme des colons. Ces « colons » sont parfois installés depuis des siècles, mais pâtissent toujours de discriminations les privant d'un accès égal à la terre, aux chances commerciales, à l'emploi et à l'éducation.

Dans l'Etat du Plateau, majoritairement chrétien, la plupart des « colons » appartiennent au groupe

ethnique Hausa-Fulani, originaire du nord et composé de nomades qui se sont déplacés vers le sud à mesure que le Sahara asséchait leurs pâturages traditionnels. Les musulmans Hausa-Fulani se plaignent depuis longtemps que les cultivateurs chrétiens volent leur bétail et les empêchent de pâturer les bêtes ; pour leur part, les fermiers soutiennent que le bétail empiète sur leurs terres. De plus, il existe des groupes ethniques indigènes musulmans qui s'opposent violemment aux tendances des Hausa-Fulani, qu'ils qualifient d'expansionnistes.

Entre les mois de février et mai 2004 un cercle vicieux de représailles a laissé plus de 1 000 morts. Certaines sources estiment qu'un quart de million de personnes ont été déplacées, mais il est notoire que les statistiques sont peu fiables et ces chiffres sont controversés. Dans le petit bourg de Yelwa, où une série de conflits a abouti au massacre d'au moins 600 musulmans (d'après la Croix rouge nigérienne) par des milices armées chrétiennes, l'on estime que 80 % des maisons ont été détruites. Des fosses collectives indiquent que les deux côtés ont subi de lourdes pertes. Les groupes musulmans et chrétiens dans la région de Yelwa s'accusent réciproquement, mais les rivalités religieuses ne sont pas la seule cause du conflit. Certains résidents du Plateau restent convaincus que le gouvernement de l'Etat a initié la violence délibérément pour faire décamper les colons musulmans ; d'autres estiment que l'on avait pris le gouverneur de l'Etat comme bouc émissaire.

La misère et l'inégalité d'accès aux ressources attisent le conflit au Nigeria. Malgré les richesses pétrolières du pays, au moins deux tiers des Nigériens ont moins de \$1 par jour pour vivre. Beaucoup de

gens pensent que les politiciens, et surtout les élites de l'ancien régime martial, qui ont à leur disposition un vaste bassin de jeunes dépossédés et misérables, produisent et soutiennent les conflits pour créer des divisions sociales. Lorsque la violence explose, elle se propage rapidement et selon sa propre logique.

Des besoins durables aux oubliettes

Les autorités locales, les agences de l'ONU, la Croix et le Croissant rouges et les ONG parviennent souvent à répondre aux besoins humanitaires urgents suite à des violences communautaires, mais les besoins des personnes déplacées sur le plus long terme sont couramment délaissés.

Pendant la crise du Plateau de 2004, la plupart des rescapés se sont cachés dans des communautés d'accueil. Les personnes déplacées les plus visibles étaient les quelques 60 000 personnes qui s'étaient réfugiés dans les camps des Etats voisins de Bauchi et de Nassarawa. Les évaluations préliminaires effectuées par Médecins sans frontières (MSF) ont montré que les personnes déplacées dans les camps vivaient dans des conditions difficiles et que beaucoup de leurs besoins essentiels sur le long terme - notamment un besoin urgent de soins post-traumatisme - restaient inassouvis. Beaucoup de personnes avaient témoigné à la mutilation ou au meurtre de parents, ou avaient eux-mêmes été grièvement blessés. Des centaines de femmes et de filles avaient été kidnappées et beaucoup d'entre elles avaient été violées et mises en esclavage. Les personnes déplacées, dont beaucoup d'enfants, présentent de nombreux signes de désordre psychologique lié au traumatisme.

Presque un an après les violences les plus intenses au Yelwa, plusieurs milliers de personnes déplacées demeurent dans des camps. Certaines ont été intégrées aux communautés locales, ont rejoint des parents dans d'autres Etats ou ont pu être relocalisés par le gouvernement. Des milliers sont retournés dans l'Etat

du Plateau pour tenter de récupérer quelque chose dans les décombres et les cendres qui restent de leurs maisons, mais peu d'entre eux ont les moyens de commencer à reconstruire. Le manque d'habitations constitue un obstacle réhibitoire au retour. Une fois de plus, à la suite d'une crise ayant causé des déplacements massifs, l'aide gouvernementale est sporadique et l'ONU offre un soutien ad hoc aux personnes déplacées.

Au niveau du gouvernement fédéral, la réponse humanitaire est entravée par l'inexpérience dans le traitement des questions relatives aux personnes déplacées et par la confusion des mandats. L'Office national de gestion des situations d'urgence (NEMA) et la Commission nationale aux réfugiés (NCR) se font concurrence pour les ressources mais l'on ne sait plus qui est le premier responsable d'assister les personnes déplacées. A la suite de la crise de 2004 dans l'Etat du Plateau, les donateurs internationaux ont critiqué les autorités nigériennes pour leur manque de coordination, l'absence d'un système cohérent d'enregistrement des personnes déplacées, l'utilisation inefficace des ressources, une planification défectueuse, un système de suivi et d'évaluation inadéquat et l'utilisation de l'assistance humanitaire à des fins politiques.

Le gouvernement nigérien a demandé des assistances internationales, mais la réponse a été tiède car beaucoup de donateurs estiment

que le Nigeria a suffisamment de ressources pour résoudre seul ses problèmes. Ni l'ONU ni les donateurs internationaux ne considèrent que le déplacement d'un quart de million de personnes dans l'Etat du Plateau constitue une vraie crise humanitaire. Une délégation d'évaluation dirigée par l'Office humanitaire de la Commission européenne en juillet 2004 a conclu que la crise n'était pas assez importante, sous l'angle de la durée, des populations atteintes et des taux de mortalité, pour mériter que des fonds d'urgence soient déboursés au gouvernement nigérien. Beaucoup estiment que le gouvernement devrait se préoccuper de traiter les causes profondes du problème - y compris la distribution équitable de ressources - au lieu de remédier exclusivement aux symptômes.

Que faut-il faire ?

Le déplacement interne au Nigeria ne constitue peut-être pas encore une « situation d'urgence », surtout au vu d'autres crises du déplacement liées au conflit en Afrique de l'Ouest. Cependant, il existe de vrais risques de violence renouvelée et de mouvements massifs de la population. Un état d'urgence de six mois, imposé par le président Obasanjo dans l'Etat du Plateau, a été levé en novembre 2004, mais beaucoup de gens craignent qu'une nouvelle crise atteigne encore une fois d'autres régions du pays.

La réponse fragmentaire à la crise de 2004 a démontré la nécessité d'une meilleure coordination entre

les acteurs humanitaires à toutes les étapes du déplacement interne, depuis la planification des cas contingents et l'état d'alerte préventive jusqu'à la réhabilitation après l'urgence. Bien que le gouvernement nigérien dispose des capacités financières lui permettant de répondre aux situations d'urgence, il lui manque la capacité institutionnelle et les connaissances requises pour traiter efficacement les situations aiguës de déplacement interne.

Les donateurs doivent canaliser leurs placements vers la capacité de réponse à l'urgence ainsi que la facilitation du retour et de la réinsertion des personnes déplacées. Cela devrait comprendre non seulement la remise en état des maisons, des bâtiments publics et des infrastructures, mais également le soutien aux initiatives de paix et de réconciliation, surtout au niveau de base. Trop souvent au Nigeria, une fois passée la crise, l'assistance humanitaire disparaît. La situation des personnes déplacées qui tentent de reconstruire leur vie dans le bourg détruit de Yelwa ne fait qu'illustrer l'absence tragique d'assistance humanitaire soutenue après les cas d'urgence. MSF sont la seule ONG qui y travaille, et les capacités et ressources dont ils disposent pour traiter toute la gamme des besoins humanitaires sont limitées. L'UNICEF est également limitée par l'absence de financement. Un soutien durable et coordonné est essentiel pour assurer l'intégrité physique et la dignité des personnes déplacées lors de leur retour, en conformité avec

les principes directeurs de l'ONU sur le déplacement interne.

Claudia McGoldrick travaille au Global IDP Project à Genève, où elle mène des analyses de pays africains.

Courriel : claudia.mcgoldrick@nrc.ch

Cet article est extrait d'un rapport disponible en ligne au : www.idp-project.org/countries/nigeria/reports/Nigeria_Indepth_report_Feb05.pdf

Affiche de l'Etat du Plateau



Recommandations pour une politique des réfugiés urbains

par Karen Jacobsen et Loren Landau

Le HCR remet actuellement à jour sa politique concernant les réfugiés en zones urbaines, introduite en 1997. Cette politique a marqué un progrès vers la protection des droits des réfugiés urbains, mais sa mise en œuvre s'est avérée difficile pour des raisons techniques, logistiques et politiques. Human Rights Watch a critiqué l'intérêt quasi exclusif qu'elle porte à l'assistance, aux dépens des besoins très concrets des réfugiés en matière de protection dans les zones urbaines.¹ Bien que le HCR ait fait cas des insuffisances de cette politique², le commissariat a encore du mal à développer une stratégie juridiquement solide, politiquement acceptable et financièrement durable.

Nous estimons que la politique actuelle ne traite pas adéquatement les défis et les opportunités que rencontrent les réfugiés dans les villes de la planète. Une politique efficace des réfugiés urbains – comme toute politique des réfugiés – doit promouvoir les droits et la survie matérielle des réfugiés sans compromettre le bien-être de ceux qui les entourent. Les conseils suivants, fondés sur un récapitulatif des recherches concernant les réfugiés urbains, pourraient permettre de développer une telle politique.

Renforcer le rôle du HCR en matière de plaidoyer

Afin de promouvoir efficacement les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile, le HCR doit soutenir leur droit au travail, garanti par les articles 17, 18 et 19 de la convention des réfugiés de 1951. Le HCR doit travailler avec les gouvernants aux échelons les plus élevés – c'est-à-dire avec les premiers ministres, les présidents et les ministères concernés. Le HCR doit également travailler avec des lobbies locaux afin d'utiliser les législations en vigueur et les tribunaux pour ouvrir les marchés du travail aux réfugiés. Il est essentiel d'assurer la disponibilité d'une documentation suffisante, qui comprend aussi bien des laissez-passer que des permis de travail et des cartes d'identité photographiques. Les initiatives nationales doivent former les agents concernés à reconnaître et à respecter ces formes de documenta-

tion. Un soutien doit également être fourni à la certification et la recertification. Beaucoup de réfugiés urbains sont dotés de qualifications professionnelles que les autorités nationales ou les associations professionnelles dans les pays d'asile n'admettent pas. Par exemple, l'Afrique du Sud est confrontée à une sévère pénurie du personnel soignant, tandis que des centaines d'infirmiers réfugiés ne trouvent pas d'emploi parce qu'ils sont incapables de faire attester leurs qualifications.

Au niveau provincial ou municipal, le HCR doit travailler avec des gouvernements locaux et des entreprises pour les aider à identifier leurs responsabilités envers les réfugiés et les demandeurs d'asile. La décentralisation affecte des responsabilités croissantes aux gouvernements locaux en matière de services sanitaires de base, logement, sécurité et développement économique. Il s'agit de composantes essentielles à la protection des réfugiés et le HCR doit garantir l'inclusion des réfugiés dans les programmes. Le HCR doit aider les gouvernements locaux à reconnaître que le fait d'exclure les réfugiés des programmes clés exacerbe la marginalisation sociale. L'agence doit travailler de plus près avec les groupes de plaidoyer locaux pour identifier les défis et contrôler l'efficacité des démarches engagées afin de protéger les réfugiés. De telles alliances doivent promouvoir une communication dans les deux sens, permettant aux organisations locales de faire appel au HCR lorsqu'elles identifient des problèmes spécifiques auxquels une solution locale ne peut être apportée.

Assistances matérielles

Le HCR n'est pas tenu de fournir des assistances matérielles continues aux réfugiés, mais l'agence pourrait créer un « kit de départ » adapté aux conditions locales pour les réfugiés urbains. Les éléments pourraient inclure le paiement de dépôts sur des logements ou de petites donations permettant l'acquisition d'outils ou d'équipements d'entreprise. Le HCR doit par ailleurs collaborer avec les organisations locales pour aider les réfugiés à développer leur degré d'alphabétisation, améliorer leurs

compétences professionnelles, accéder à l'enseignement et obtenir des crédits. Il faudra éviter soigneusement la reproduction de structures existantes telles que les organisations spécialisées dans le crédit pour réfugiés ou encore les écoles et les cliniques pour réfugiés.

Parmi ceux qui sont incapables de profiter des opportunités offertes dans les villes, l'on compte les mineurs non accompagnés, les parents uniques, les personnes âgées ou infirmes et les personnes d'origine rurale. Les programmes d'assistance urbaine devraient ainsi être complétés par des initiatives qui offrent des assistances humanitaires aux réfugiés incapables de faire concurrence dans l'environnement urbain. De telles initiatives pourraient être localisées dans des zones géographiques distinctes : par exemple des camps spécialisés ou des zones désignées à l'assistance.

Il est encourageant que le HCR remette à jour sa politique des réfugiés urbains. Il offre de la sorte aux réfugiés, aux gouvernements municipaux, aux entreprises, aux fournisseurs de services, aux universitaires et aux militants l'occasion d'interagir avec le HCR pour développer une politique susceptible d'améliorer la protection des réfugiés dans les villes du monde. Nous espérons que le HCR sollicitera les avis de tout un chacun et se montrera ouvert à ces avis ; nous proposons nos conseils en qualité de contribution à ce processus.

Loren Landau est directrice par intérim du programme d'études de migration forcée à l'Université de Witwatersrand. Courriel : landaul@migration.wits.ac.za. Karen Jacobsen dirige le programme sur les réfugiés et la migration forcée au centre Feinstein international sur les familles à l'Université Tufts, Boston. Courriel : karen.jacobsen@tufts.edu.

1. www.hrw.org/reports/2002/kenyugan/kenyugan1002%20ap%20alter-26.htm

2. « Evaluation of UNHCR's policy on refugees in urban areas », Kemlin Furley, Naoko Obi et Jeff Crisp, octobre 2002. www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=RESEARCH&id=3ddd3114&page=research



Les effectifs des demandeurs d'asile chutent : s'agit-il d'une sonnerie d'alarme pour l'Europe ?

par Raymond Hall

La crainte de l'immigration illégale et du terrorisme international ont mis la question de l'asile à la une des préoccupations collectives et individuelles des Etats membres de l'UE. L'asile et l'immigration et illégale sont désormais des questions capables de faire chuter un gouvernement, prospérer des partis et des points de vue extrémistes, et gagner (ou perdre) des élections. Les nombres bruts de demandeurs d'asile ne sont pourtant pas la raison de ce phénomène.

Le rapport le plus récent du HCR au sujet des statistiques sur l'asile¹ indique que les niveaux de demande en Europe sont en chute libre : ils ont décliné de 21% en un an, de 396 800 en 2003 à 314 300 en 2004. Les 25 pays membres de l'UE ont enregistré 19% de moins dans les demandes d'asile reçues en 2004. Par rapport à la taille de la population, c'est Chypre qui a reçu le nombre le plus important de demandes pendant la période 2000-2004 (22 demandeurs pour 1 000 habitants), suivi par l'Autriche (18) et la Norvège (15). Il ne peut pas être soutenu objectivement que l'UE est incapable d'accommoder de tels effectifs.

Les raisons pour lesquelles l'asile reste un sujet aussi controversé sont plus complexes. Les réfugiés et demandeurs d'asile qui arrivent en Europe aujourd'hui sont pris dans des mouvements plus larges et de plus en plus mondialisés de migrants à la recherche d'une vie meilleure dans des pays aux économies matures. Puisqu'il existe un nombre très réduit de moyens légaux d'entrée en Europe, les demandeurs d'asile comme les migrants économiques ont recours à des moyens d'accès irréguliers, par exemple (c'est souvent le cas) à des réseaux de contrebande. Une fois arrivés en Europe, beaucoup de personnes qui cherchent à immigrer demandent l'asile, car c'est le seul moyen de normaliser leur séjour. Lorsque la procédure d'asile est

accomplie, une minorité de déboutés retournent dans leur pays d'origine. Tout cela nourrit la perception selon laquelle les gouvernements européens ont cédé le contrôle de leurs frontières et dispositifs d'asile à des trafiquants et des individus qui abusent de l'institution. Par conséquent, les perceptions publiques stigmatisent les demandeurs d'asile comme des criminels, en oubliant que beaucoup d'entre eux proviennent de régions en proie au conflit et aux abus répandus de violations des droits humains. Les demandeurs d'asile ont de ce fait besoin de protection.

De surcroît, les préoccupations nationales d'ordre sécuritaire ont davantage exacerbé les perceptions hostiles et les réactions xénophobes concernant les mouvements de population irréguliers. Les Etats doivent concilier leur souci légitime de contrôler les frontières et de combattre l'immigration illégale, d'une part, et l'obligation librement assumée de reconnaître et de protéger les réfugiés, d'autre part.

Au niveau national, beaucoup des « anciens » Etats membres de l'UE ont revu leurs lois sur l'asile dans une direction restrictive ; à échelle européenne, un nombre important de ces stipulations restrictives ont été incorporées ou consenties dans les textes européens par le biais d'arrangements exceptionnels, de dérogations acceptées ou de la marge laissée à la prérogative nationale. Certains gouvernements européens ont considéré la possibilité de déplacer le fardeau en proposant le retour des demandeurs d'asile depuis l'Union européenne vers des centres d'accueil extraterritoriaux.

Bien entendu, le « problème » de l'asile en Europe ne saurait être résolu exclusivement dans le cadre de l'UE et, de fait, beaucoup de choses sont possibles en dehors de ce cadre. Les pays de l'UE doivent épauler la

capacité d'accueil des pays voisins et assister le développement de l'asile en promouvant des solutions dans les régions plus éloignées de provenance des réfugiés. En renforçant la protection dans de telles régions et en garantissant l'accès des réfugiés à une solution viable ou un degré acceptable d'autosuffisance, l'Europe soutiendra leurs droits et leur bien-être tout en réduisant les pressions qui encouragent la perpétuation des mouvements de population secondaires.

Un échec éventuel de l'UE dans le domaine de l'accès à son territoire et ses dispositifs d'asile pour ceux qui recherchent sa protection devrait susciter de graves soucis relatifs aux responsabilités des Etats et à leur respect du droit international. Non seulement un tel échec constituerait-il un mauvais exemple, mais il menacerait également de démanteler le régime international de protection des réfugiés dont la convention de 1951 forme la pierre angulaire. A mesure que les Etats membres de l'UE entrent dans la seconde phase de développement d'un système d'asile européen, espérons qu'ils tiendront compte des tendances soulignées dans le rapport du HCR - et qu'ils verront en ce rapport une opportunité de replacer la protection des réfugiés au cœur de leur politique sur l'asile.

Raymond Hall est directeur du bureau européen du HCR (courriel: hall@unhcr.ch). Ce texte se fonde sur une communication faite au séminaire international sur les réfugiés et la politique de la migration en Europe, organisé par la Cicero Foundation en novembre 2004.²

1. *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, 2004, publié le 1^{er} mars 2005. www.unhcr.ch

2. www.cicerofoundation.org/pdf/raymond_hall_nov_04.pdf



NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL

"NRC is an independent humanitarian organization. Our task is to enhance international protection of refugees and internally displaced people, and to offer humanitarian assistance"

Un projet européen conçu pour élucider le statut des réfugiés

par Vigdis Vevstad

En avril 2004, une réunion des ministres européens de la Justice et de l'Intérieur a adopté la directive sur la qualification, un ensemble de « normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugiés ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale ». Les 24 Etats membres liés par les obligations de cette directive (le Danemark n'en fait pas partie) sont tenus de l'assimiler à leur législation nationale là où cela s'avère nécessaire avant la date butoir du 10 octobre 2006.¹

La directive sur la qualification constitue le dernier volet d'un ensemble de quatre démarches visant à établir un régime d'asile européen commun. Elle établit une compréhension commune des catégories de personnes requérant une protection internationale, selon la définition universelle de la convention de 1951 sur les réfugiés et concernant la protection subsidiaire. La directive comprend les personnes menacées d'« atteintes graves », à savoir : « la peine de mort ou l'exécution, ou la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants ... ; ou des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international ». Elle détermine également les avantages accordés aux membres de la famille des bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire.

Les agences des réfugiés et des droits de l'homme ont assez bien accueilli la directive. Le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), auquel appartient le Conseil norvégien sur les réfugiés, s'est réjoui de ce que la directive reconnaisse le rôle des instances non étatiques parmi les acteurs des persécutions ou atteintes graves

ainsi que les formes de persécution concernant spécifiquement les enfants et les femmes.²

En revanche, une polémique s'est manifestée concernant les différents droits accordés aux bénéficiaires du statut de réfugié, d'une part, et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire, d'autre part. Les dispositions discriminatoires concernant le statut accordé par la convention et le statut subsidiaire ont fait l'objet de critiques très vives. Le HCR, le CERE et d'autres ont soutenu que tout droit conféré aux réfugiés reconnus selon la convention de 1951 doit également être octroyé aux individus bénéficiant de la protection subsidiaire, étant donné que les deux catégories de personnes protégées partagent les mêmes besoins et les mêmes conditions. D'autres initiatives régionales ont agi de la sorte et ont reconnu à toute personne requérant une protection internationale le statut de réfugié. Aussi bien la convention de l'OUA, en Afrique, que la déclaration de Cartagena, en Amérique latine, définissent le contenu du statut de réfugié au sens large de façon à comprendre les réfugiés de guerre et les victimes de contraventions massives aux droits de l'homme.

Si les Etats de l'UE faisaient de même, le problème de la différence entre la protection accordée aux réfugiés selon la convention de 1951 et celle accordée à ceux bénéficiant du statut de protection subsidiaire disparaîtrait. S'ils le voulaient, les Etats membres de l'UE pourraient introduire des critères plus favorables, puisque la directive permet la mise en œuvre de conditions meilleures que les normes minimales qu'elle établit. Les Etats membres de l'UE commencent à présent à intégrer la directive à leur législation nationale et à leurs pratiques administratives et judiciaires ; l'Europe a par conséquent l'occasion de faire une différence véritable en accordant à

tous les réfugiés un statut unique. La Norvège, bien qu'elle ne soit pas membre de l'UE, a récemment présenté une proposition qui pourrait servir d'exemple pour l'Europe. En octobre 2004, un comité de juristes nommés par le gouvernement a proposé que les personnes menacées de la peine de mort, de torture ou d'autres traitements ou sanctions inhumains ou dégradants devraient bénéficier du statut de réfugié au même titre que les réfugiés répondant aux critères de la convention de 1951. Les conditions ressemblent celles que requiert la législation européenne pour conférer la « protection subsidiaire ». Si la proposition est acceptée par le parlement norvégien, elle confèrera le statut de réfugié à ceux que l'Etat est tenu de protéger selon la convention de 1951 ainsi qu'à ceux qui méritent une protection sous d'autres instruments des droits de l'homme et sous le droit coutumier. Les Etats membres de l'UE sont liés par les mêmes principes du droit sur les réfugiés et les droits de l'homme que la Norvège. Une définition plus large du statut de réfugié serait donc en parfaite concordance avec les obligations existantes relatives à la protection ; par ailleurs, les distinctions discriminatoires entre personnes requérant une protection internationale seraient éliminées.

Vigdis Vevstad est conseillère spéciale près le Conseil norvégien des réfugiés. Elle est anciennement membre du comité de juristes qui a formulé une nouvelle législation norvégienne sur les ressortissants étrangers en 2004.

Courriel : vigdis.vevstad@nrc.no ; vvevstad@online.no

1. Le texte de la directive se trouve en ligne au http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/L_304/L_30420040930fr00120023.pdf

2. Voir www.ecre.org/statements/qualpro.doc



Global IDP
PROJECT

Dans le monde, 25 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays : rien de nouveau

La situation globale en matière de déplacement interne a montré peu de signes concrets d'amélioration au cours de l'année 2004, selon un rapport publié par le Global IDP Project en mars 2005. Le rapport, qui s'intitule *Déplacement interne : tendances et évolutions en 2004*, constate que le nombre total de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (PDI) par le conflit et les violations de droits humains reste quasiment inchangé à 25 millions.

« Les personnes déplacées dans leur propre pays sont parmi les victimes les plus vulnérables des conflits, et l'on pourrait soutenir qu'elles constituent la population en danger la plus importante du monde ».

Quelques trois millions de personnes étaient nouvellement déplacées en 2004, surtout au Darfour / Soudan, en Ouganda et en Irak, mais à peu près le même nombre de PDI ont pu retourner chez eux au cours de la même année. Les mouvements de retour les plus considérables ont eu lieu en République démocratique du Congo, en Angola et au Libéria ; mais l'on craignait que les conditions dans beaucoup de régions de retour ne permettraient pas la réinsertion viable des personnes qui cherchaient à se rétablir chez elles. En tout, à peu près 50 pays sur tous les continents ont été atteints par le déplacement interne causé par un conflit.

L'Afrique demeure le continent le plus atteint par le déplacement interne : plus de la moitié des PDI du monde s'y trouvent - plus de 13 millions de personnes. Le Soudan a été la scène de la crise mondiale du déplacement interne la plus importante, impliquant quelques 6 millions de PDI. Parmi les autres pays à grandes populations de PDI, l'on compte la Colombie (presque 3,3 millions), la République démocratique

du Congo (2,3 millions), l'Ouganda (presque 2 millions) et l'Irak (plus d'un million).

Le rapport révèle que la plupart des PDI ne reçoivent pas une assistance humanitaire suffisante et ne sont pas adéquatement protégés contre la violence et les abus des droits humains. En 2004, presque trois quarts de PDI - plus de 18 millions de personnes - ne pouvaient pas dépendre des autorités de leur pays pour une assistance convenable.

Dans 14 pays avec un nombre total de plus de 12 millions de PDI, les gouvernements ont réagi avec hostilité ou, au mieux, avec indifférence vis-à-vis des besoins en matière de protection des personnes déplacées. Pis encore : dans 13 pays au moins, ce sont les mêmes gouvernements chargés selon le droit international de protéger leurs citoyens qui sont la cause du déplacement forcé et des attaques perpétrées contre les PDI, soit directement soit par le truchement de milices. C'est le cas en Birmanie (Myanmar), au Népal, au Soudan et en Colombie.

Les tentatives de la part de la communauté internationale de combler les vides laissés par les gouvernements nationaux restent faibles, d'après le rapport. En 2004, plusieurs agences ont réitéré leur engagement envers une réponse collective et intégrale au déplacement interne, mais malgré cela les améliorations tangibles sur le terrain font défaut. La réponse internationale est handicapée par la concurrence entre agences, la diffusion des tâches, l'absence de responsabilité et la carence en ressources. Dans 14 pays, l'ONU - le fournisseur le plus important d'assistances humanitaires - n'était pas du tout engagée à fournir une assistance ciblée aux PDI.

Cette année, le rapport comprend non seulement des sections concernant les tendances globales et les évolutions régionales, mais également des chapitres consacrés à des questions thématiques larges concernant le déplacement interne : la santé et l'alimentation, les femmes et les enfants, les questions de propriété et le logement. Le rapport peut être téléchargé sur le site web du Global IDP Project au www.idpproject.org, ou commandé en envoyant un courrier électronique à idpproject@nrc.ch



Stages de formation

Le Global IDP Project offre des stages de formation aux acteurs de l'ONU, des ONG internationales et de divers pays visant à renforcer les connaissances relatives aux droits et besoins de PDI, à promouvoir un dialogue au sujet de la protection des PDI et à faciliter des activités de suivi pratiques tels la coordination, la vérification et le plaidoyer. En 2004, le Conseil norvégien des réfugiés a mené huit ateliers et conférences de formation pour plus de 200 intervenants. Les ateliers tenus en Éthiopie, Somalie et Jordanie (pour l'équipe de pays irakienne) ont été organisés suite à la demande du coordinateur des secours d'urgence de l'ONU, adressée au CNR afin que ce dernier se charge de répondre aux besoins des équipes de pays de l'ONU en matière de formation dans les principes directeurs et la protection des PDI. Pour davantage de renseignements concernant notre programme de formation, veuillez consulter notre page en ligne au www.idpproject.org/training.htm ou nous envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante : christophe.beau@nrc.ch



Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

Comment sauvegarder le droit de vote des personnes déplacées dans leur propre pays

par Erin Mooney et Balkees Jarrah

Les élections constituent un moyen d'expression important pour les personnes déplacées (PDI), qui parviennent ainsi à prendre part aux décisions politiques, économiques et sociales qui auront un effet sur leur vie. En leur qualité de citoyens du pays dans lequel elles sont déplacées, ces personnes sont habilitées à voter et à participer à la vie publique, un droit affirmé par les principes directeurs sur le déplacement interne.¹ Dans la pratique, les électeurs déplacés se heurtent cependant à un certain nombre d'obstacles érigés sur leur chemin. Parmi ces obstacles, l'on peut dénombrer :

- l'absence de documentation : le déplacement a souvent pour résultat la perte ou la confiscation de documents d'identification, et les personnes déplacées ont par conséquent du mal à s'inscrire ou à voter lors des élections. Il est souvent difficile de remplacer ces documents, une tâche qui exigerait le retour des PDI vers des lieux peu sûrs. Il faudrait accorder la priorité au remplacement des documents perdus au cours du processus de déplacement (un droit entériné dans le vingtième principe directeur).
- pratiques discriminatoires : dans beaucoup de cas, les PDI sont des membres de groupes minoritaires ethniques ou religieux qui pâtissent de la discrimination. En Croatie, les électeurs serbes déplacés ont été confrontés à des processus d'inscription excessifs, ont eu accès à des bureaux de vote moins nombreux que ceux ouverts aux Croates et, dans certains cas, ont été interdits de voter.
- l'insécurité et l'intimidation : dans des situations de déplacement causé par le conflit et les tensions communautaires, l'exercice du droit de vote peut entraîner des risques à la sécurité physique. Par exemple, les PDI en provenance de Tchétchénie doivent retourner lors des élections vers leur lieu initial de résidence, qui est souvent en danger, pour obtenir un certificat leur permettant de voter. Dans plusieurs pays, les électeurs déplacés ont été assujettis au harcèlement alors qu'ils se rendaient dans des bureaux de vote ou pendant qu'ils s'y trouvaient. Les élections ne peuvent être libres, équitables et légitimes que si les électeurs peuvent voter sans crainte d'être menacés ou agressés.
- exigences restrictives relatives au lieu de résidence : dans les Etats successeurs de l'Union soviétique, le reliquat d'influence que conserve le système du propiska (qui limite la liberté de mouvement en rattachant l'exercice des droits au lieu de résidence agréé d'un individu) entrave encore la capacité des PDI à voter dans des lieux autres que leur région d'origine. En Géorgie, les contraintes léguées par le propiska ont été renforcées par une politique de promotion du retour, le résultat étant l'imposition de restrictions juridiques qui nient aux PDI le droit de voter pour des représentants dans les régions où les personnes déplacées vivent « provisoirement ». Les activités de plaidoyer menées par la société civile et la communauté internationale ont réussi à faire lever ces contraintes en 2001.
- procédés inadéquats au vote par correspondance : les préoccupations sécuritaires ainsi que les difficultés pratiques (relatives à la distance, par exemple) peuvent empêcher les PDI de se rendre dans les bureaux de vote. Les procédés permettant le vote par correspondance s'avèrent donc importants. Lors des élections tenues en Irak en janvier 2005, des bureaux de vote ont été établis dans les camps pour les PDI originaires de Faluja. Des dispositifs analogues pourraient être requis au Libéria pour les PDI qui demeurent dans les camps lors des élections prévues pour octobre 2005.
- manque de renseignements clairs et opportuns : pour exercer leur droit de vote, les PDI doivent avoir des informations opportunes concernant les procédures, dans une langue que ces personnes peuvent comprendre. Pendant la phase préliminaire des élections présidentielles tenues en Tchétchénie en 2003, les officiers électoraux se sont contredits réciproquement dans leurs propos publics concernant les procédures de vote pour les PDI. En Serbie, l'absence de renseignement en langue romane concernant l'élection a contribué aux taux très médiocres de participation des PDI Roma. En Azerbaïdjan, les informations électorales étaient fournies exclusivement en caractères latins, alors que la plupart des PDI, éduqués en cyrillique, ne peuvent lire ces caractères.²

Si ces obstacles ne sont pas traités, ils contribueront à déposséder les électeurs déplacés et exacerberont la marginalisation et l'exclusion dont souffrent si fréquemment les personnes déplacées. Ces obstacles peuvent également saper la légitimité globale du processus électoral.

Les officiers et moniteurs électoraux nationaux et internationaux doivent être sensibilisés quant aux obstacles spécifiques que peuvent rencontrer les électeurs déplacés et doivent surveiller et rapporter de manière systématique les efforts visant à traiter de ces problèmes. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en

Europe (OSCE) a récemment reconnu qu'il était important d'accorder davantage d'attention aux droits des PDI relatifs au vote. D'autres organisations régionales engagées dans le contrôle des processus électoraux ainsi que la division d'assistance électorale de l'ONU doivent également garantir aux PDI l'exercice intégral et libre de leur droit de vote.

Parmi les élections prévues pour 2005 dans lesquelles les droits des PDI relatifs au vote devront être surveillés de très près, l'on compte la Croatie, la République démocratique du Congo (RDC), l'Afghanistan, le Libéria et Azerbaïdjan

Erin Mooney est directeur délégué et Balkees Jarrah est maître assistant de recherche au projet Brook-

*ings-Bern. Ils sont les auteurs d'une enquête récente au sujet des droits de vote des PDI dans la région de l'OSCE (www.brook.edu/fp/projects/idp20041105_osce.htm).
Courriel : emooney@brookings.edu; bjarrah@brookings.edu*

1. Principe 22 (http://www.unhcr.ch/french/html/menu2/7/b/principles_fr.htm)
2. IOM/projet de participation aux élections. www.iom.int/pep/Electoral_Displacement_in_the_Caucasus1.pdf



Refugee
Studies
Centre

www.rsc.ox.ac.uk

Refugee Studies Centre
Queen Elizabeth House
21 St Giles, Oxford OX1 3LA, UK.
Tel: +44 (0) 1865 270722
Fax: +44 (0) 1865 270721
Email: rsc@qeh.ox.ac.uk

La protection des réfugiés et les obligations européennes relatives aux droits de l'homme

par Maria-Teresa Gil Bazo

L'adoption en 1997 du traité d'Amsterdam a constitué une avance essentielle vers la création d'un dispositif d'asile européen collectif. Le premier ensemble d'instruments a obtenu l'accord. Il y a eu quelques progrès vers l'incorporation des droits des réfugiés dans les lois du Conseil européen, mais certaines stipulations suscitent des questions graves sous la perspective des droits des réfugiés et de la législation sur les droits de l'homme et pourraient déclencher des actions en justice avant même qu'elles n'entrent en vigueur. Le Parlement européen a poursuivi le Conseil devant la Cour européenne pour des atteintes à la législation sur les droits de l'homme en adoptant la directive relative au droit de regroupement familial¹ et fera peut-être de même en ce qui concerne la directive concernant les procédures relatives à l'asile.

Les politiques européennes ne s'appliquent pas exclusivement à l'Europe. La dimension externe² a pour but de projeter les politiques européennes dans le domaine de l'asile et de la migration au-delà des frontières de l'Europe en les incorporant dans des accords avec des pays à travers le monde. Lors du lancement du programme de La Haye en novembre 2004, l'UE a déclaré que

la dimension externe constituait une priorité de sa politique. Un nombre croissant de pays ont signé des accords avec l'UE ou sont en passe de les négocier afin de maîtriser les mouvements migratoires.

Quelle place occupe la législation sur les réfugiés et les droits de l'homme au sein des politiques européennes sur l'asile et la migration, politiques qui s'élargissent continuellement ? Lorsqu'ils ont signé le traité d'Amsterdam, les Etats de l'UE ont déplacé la compétence judiciaire relative à certains aspects de la législation sur l'asile vers le CE, partant ont cédé une partie de leur souveraineté concernant la maîtrise des réfugiés et autres personnes requérant une protection qui entrent en territoire européen et y demeurent. Les Etats ont également établi le besoin de mise en adéquation de la législation européenne sur l'asile avec la législation internationale sur les réfugiés et les droits humains.

Tous les Etats membres de l'UE sont signataires de la Convention de 1951 sur les réfugiés et d'autres traités internationaux sur les droits de l'homme. Ils sont également responsables envers les instances internationales créées pour contrôler la conformité, c'est-à-dire tout particulièrement la Cour européenne des droits de l'homme. Au cours de

la décennie écoulée, en l'absence d'un tribunal international pour les réfugiés, les instances responsables de contrôler le respect des droits de l'homme ont élaboré un corpus de décisions qui viennent compléter la protection des réfugiés et autres personnes vulnérables.

Cependant, l'UE en tant que telle n'a ratifié aucun traité sur les droits de l'homme, et par conséquent ne répond à aucune instance chargée de vérifier ses actions en la matière. Les Etats membres de l'UE sont bien tenus responsables, à échelle individuelle, de leur conduite en matière de droits humains, mais le processus d'harmonisation des politiques d'asile et de migration a fourni une bonne occasion de revoir l'ensemble des obligations internationales. Le Conseil n'a même pas eu à répondre au Parlement européen, qui a présenté de multiples requêtes à la Cour européenne de justice afin d'obtenir l'accès à des documents, tandis que ses opinions consultatives ont souvent été émises seulement lorsqu'un accord concernant la législation avait déjà été signé par les gouvernements.

Le fait de soustraire les politiques d'asile au contrôle des parlements nationaux et à la surveillance des instances internationales préposées

à la vérification du respect pour les droits humains suscite de graves préoccupations relatives à la sauvegarde des réfugiés. Sous une perspective pratique, cette démarche est susceptible d'avoir pour conséquence une augmentation du nombre de revendications présentées devant les tribunaux nationaux contre la mise en œuvre de la loi européenne d'asile par les Etats membres ; il existe là un conflit avec le but qu'ils ont énoncé et qui consiste à améliorer l'efficacité des dispositifs prévus pour assurer l'asile.

Les gouvernements, ainsi que d'autres parties complaisantes vis-à-vis de l'incapacité des Etats à gérer efficacement leurs ressources relatives à l'asile, estiment souvent que de telles préoccupations sont peu constructives. Mais il est difficile d'accepter l'idée que le respect du cadre juridique international auquel les Etats se sont engagés (et qui dépasse de loin l'obligation au non refoulement énoncé dans l'article 33

de la Convention de Genève) puisse être perçu en d'autres termes que ceux d'un point de départ fondamental dans n'importe quel débat réfléchi en la matière.

L'UE doit s'assurer d'urgence que les propositions visant à améliorer les dispositifs d'asile prévus par les Etats européens sont fondées sur une analyse documentée des faits (et non sur des présuppositions sans preuve) et sur une bonne compréhension des lois internationales sur les réfugiés et les droits de l'homme. L'Union doit également faire en sorte que la responsabilité internationale soit garantie. Par conséquent, la ratification par l'UE de la Convention de Genève et des autres traités internationaux sur les droits de l'homme doit être mise en œuvre aussitôt que cela s'avère juridiquement possible (le traité de 2004 établissant une constitution pour l'Europe oblige déjà l'UE à adhérer à la Convention européenne sur les droits de l'homme).

Tant que les politiques européennes sur l'asile et à la migration ne seront pas ancrées dans les obligations internationales relatives aux réfugiés et aux droits de l'homme, ces politiques manqueront de légitimité ; qui plus est, elles demeureront incapables d'atteindre les buts prévus.

Maria-Teresa Gil Bazo est Research Fellow au Centre d'études sur les réfugiés, où elle travaille sur le droit international relative aux réfugiés et aux droits de l'homme. Courriel : maria-teresa.gilbazo@qeh.ox.ac.uk

Cet article est extrait d'un texte plus long, disponible en ligne au : www.fmreview.org/info/htm

1. www.euractiv.com/Article?tcmmuri=tcm:29-11014-16&type=Analysis
2. http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/external/fsj_external_intro_en.htm

Conseil consultatif editorial de la Revue

Paula Banerjee
Calcutta Research Group

Stephen Castles
Centre
d'études des réfugiés

Mark Cutts
OCHA Inter-Agency Internal
Displacement Division

Jens Eschenbacher
Global IDP Project

Kemlin Furley
Haut Commissariat des Nations
unies pour les Réfugiés

Jeremy Stickings
DFID

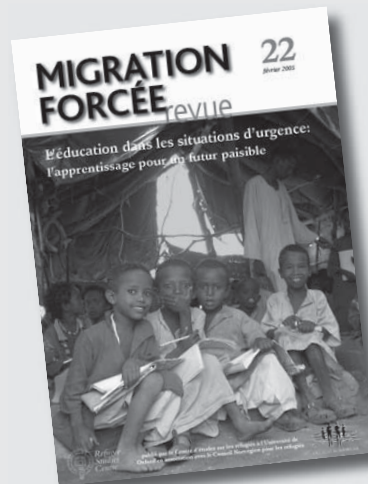
Erin Mooney
Brookings-Bern Project sur
le déplacement interne

Nick Roseveare
Oxfam GB

Dan Seymour
UNICEF

Kine Brodtkorb
Conseil norvégien pour les réfugiés

Richard Williams
Conseil européen sur les réfugiés
et les exilés



Pouvez-vous nous aider?

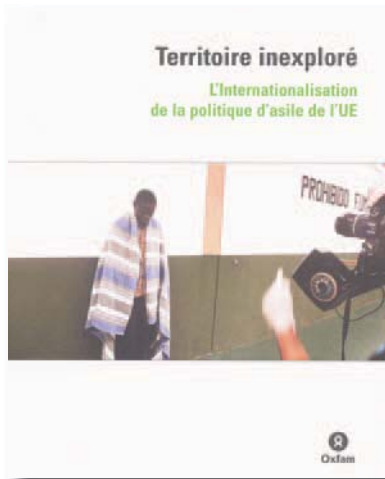
Pour le moment,
les fonds dont
nous disposons ne
suffisent pas à faire
de cette édition
française de *Forced
Migration Review*
une publication
permanente. Si vous
pouvez nous suggérer
des bailleurs de fonds
possibles, veuillez
contacter l'équipe
de rédaction.

Courriel:
fmr@qeh.ox.ac.uk
Tel: +44 1865 280700

publications

Territoire inexploré: L'Internationalisation de la politique d'asile de l'UE

par David McKeever, Jessica Schultz
et Sophia Swithern. Oxfam GB. Mai
2005. 0-85598-559-3. £5.00 / \$7.50.
Le rapport se trouve en ligne au
[http://oxfamgb.org/ukpp/resources/
downloads/foreign_territory_french.
pdf](http://oxfamgb.org/ukpp/resources/downloads/foreign_territory_french.pdf)

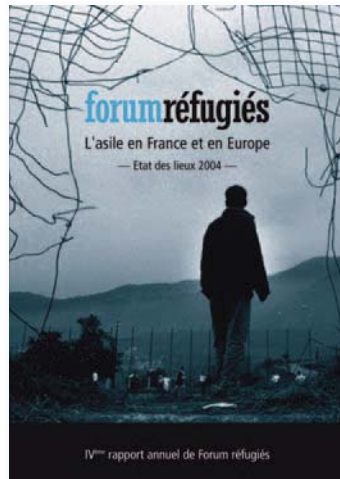


Les pays de l'Union Européenne n'accueillent seulement qu'un nombre relativement faible et déclinant des 13 millions de réfugiés que compte actuellement le monde, mais il n'y a guère de questions qui aient été aussi politisées que celle de l'asile en Europe. Les responsables politiques européens ont déjà introduit des mesures pour contenir et dissuader les demandeurs d'asile, mais maintenant la politique d'asile est transférée à l'étranger.

La politisation des questions liées à l'asile et le désir de « gérer la migration » constituent les forces motrices d'une vague de nouvelles initiatives internationalisées qui ne comprennent pas suffisamment de sauvegardes relatives à la protection des réfugiés et auxquelles une compréhension des réalités de la vie des réfugiés fait cruellement défaut. L'analyse de politiques est doublée d'enquêtes inédites sur la réalité que vivent les réfugiés au Sri Lanka, en République démocratique du Congo et en Tanzanie. Comprend également un ordre du jour orienté sur l'action.

Oxfam Publishing, 274 Banbury
Road, Oxford OX2 7DZ, UK. Email
publish@oxfam.org.uk

Forum réfugiés L'asile en France et en Europe



Depuis l'année 2001, Forum réfugiés publie tous les ans un rapport annuel sur l'asile en France et en Europe. Etabli à partir de textes de synthèse et de tableaux statistiques, il se veut un état des lieux de la situation de l'asile en France. Il explore les faits et les thèmes les plus significatifs qui balisent et construisent la problématique de cette question dans notre pays, en intégrant sa dimension européenne. Ce document permet de dire comment sont accueillies les personnes qui fuient leur pays, quels moyens l'Etat leur consacre et quel niveau de protection leur est accordé. Il est destiné aux spécialistes et à un large public sensibilisé à la question de l'asile et à la protection des réfugiés.

Forum réfugiés est une association sans but lucratif œuvrant pour l'accueil des réfugiés et la défense du droit d'asile, avec le souci d'accompagner le plus complètement possible ceux qui circulent sur la "chaîne" de l'asile.

Pour davantage de renseignements concernant forum réfugiés, veuillez consulter www.forumrefugies.org ou envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante: direction@forumrefugies.org. Adresse postale: Forum réfugiés, Siège Social, BP 1054, 69612 Villeurbanne cedex, France. Tél : +33 (0)4 78 03 74 45.

Réseau de la migration globale et du genre social

A la suite d'un atelier organisé récemment autour du thème « dimensions de la migration internationale liées au genre social », la Commission globale sur la migration internationale (GCIM) a établi un réseau de la migration globale et du genre social, qui prend pour but d'habiliter les praticiens et les chercheurs à partager régulièrement les renseignements et les idées se rapportant à cette question.

Le nouveau réseau diffusera une lettre d'information électronique régulière (également disponible sur le site web de la GCIM : www.gcim.org) auprès de tous ses adhérents, où les lecteurs trouveront des liens vers des documents pertinents, l'actualité des conférences et des publications, des recensions d'ouvrages et des éditoriaux. La première édition de la lettre contiendra également le rapport de l'atelier.

Pour adhérer et/ou contribuer au réseau, veuillez contacter Rebekah Thomas, courriel : rthomas@gcim.org

« Pour comprendre la réalité de la migration internationale et être à même de plaider plus efficacement en faveur des droits des migrants, il est essentiel que nous tenions pleinement compte des questions de genre : non seulement la situation des migrantes mais également l'impact de la migration sur les hommes, les enfants et les relations au sein de la famille. Je suis heureuse d'accueillir la création du Réseau global sur le genre et la migration, qui devrait fournir un moyen inédit et dynamique de partager des renseignements et des idées sur cette question importante ».

(Mary Robinson, directrice exécutive, Réalisation des droits : Initiative pour une mondialisation éthique)

Les droits fonciers : un cadeau pour les réfugiés dans le Timor occidental

par Ingvild Solvang

Dans le village de Sukabitetek, dans le Timor occidental, des noces pas comme les autres ont été célébrées. Les habitants et les réfugiés en provenance du Timor oriental ont prononcé leurs vœux et fusionné la communauté en une cérémonie scellée par des dons réciproques – et des droits fonciers.

Les Est-Timorais réfugiés à Sukabitetek ont eu de la chance. Lorsqu'ils sont arrivés, il y a de cela cinq ans, la population locale a accueilli ces rescapés de la violence sévissant dans le Timor oriental et l'aîné du village, Herman Besin, leur a proposé des terres où ils puissent s'abriter et planter des jardins. Ils étaient désormais des citoyens indonésiens, mais les 13 familles de réfugiés qui restaient ici devaient lutter pour joindre les deux bouts sur des terres qui ne leur appartenaient pas. La terre et l'eau sont des denrées rares dans le Timor occidental, région pauvre, et la population locale n'était souvent pas plus avantagée que les anciens réfugiés.

Cependant, cinq ans plus tard, M. Besin - un homme dont le mode de vie est simple et les moyens modestes - a étonné ses voisins en proposant de transférer les droits fonciers officiellement aux réfugiés. « Pour moi, les réfugiés font maintenant partie de ma famille », a-t-il expliqué. Avec l'assistance du Service jésuite des réfugiés (SJR) et un consultant juridique, des contrats ont été formulés. L'accord a été signé en présence d'agents du gouvernement et M. Besin a saisi l'occasion pour demander au gouvernement de fournir une meilleure alimentation en eau ainsi que des logements. « J'espère que le gouvernement, lorsqu'il voit qu'un pauvre homme comme moi peut aider les réfugiés, se rendra compte qu'il doit également y mettre du sien », a-t-il dit.

Pour entériner ces relations, les nouvelles familles ont été accueillies par une Fetsawa Umamane, cérémonie habituellement organisée pour les mariages. M. Besin et sa famille, en leur qualité de donateurs fonciers, représentaient la famille de la mariée et ont offert cinq longueurs d'un textile traditionnel, tissé à la main - le taïs - aux réfugiés. Ces derniers - la famille du marié - ont pour leur part présenté un don en espèces. Le SJR a offert un bœuf pour le banquet et les familles réfugiées ont fourni du riz, des légumes et des épices. Toute

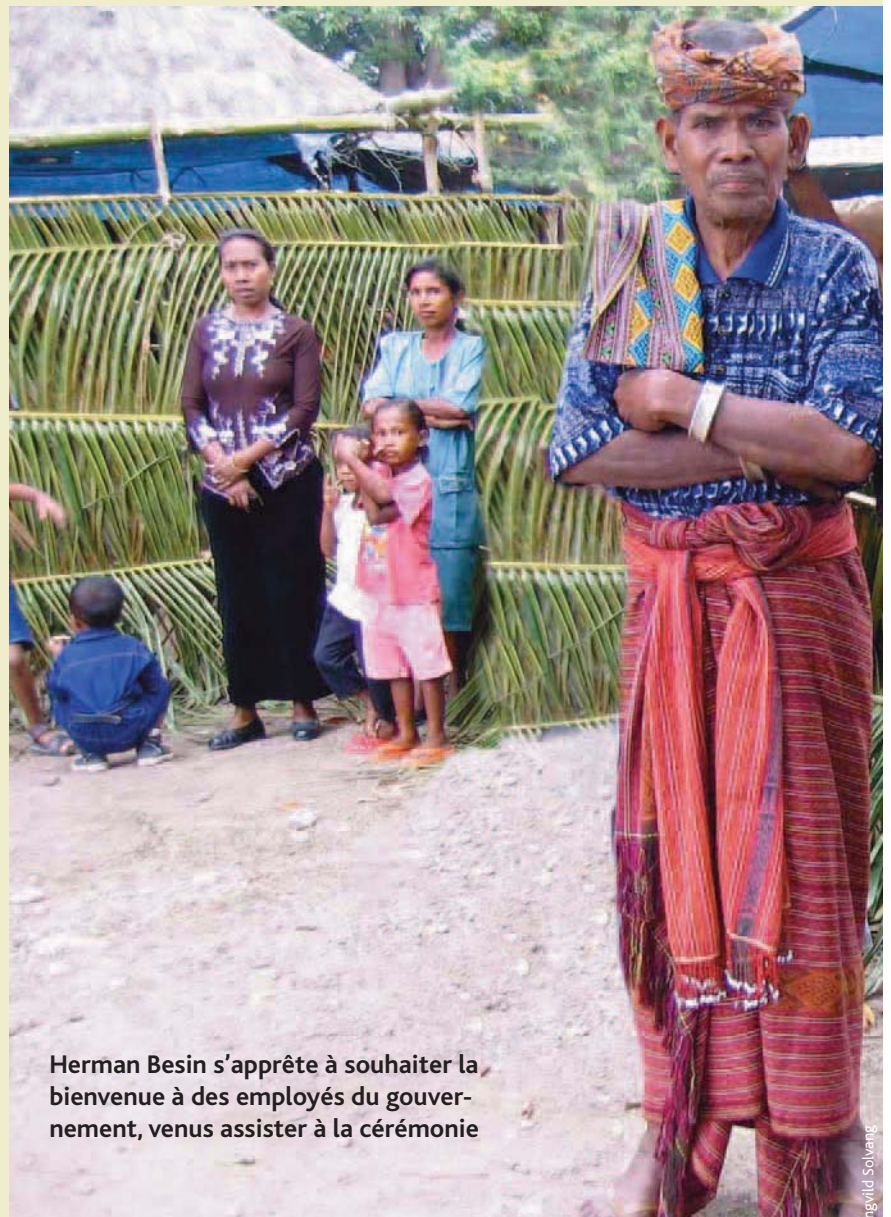
la communauté était de la fête et y a participé par des chants, des danses, des récitals de poésie ainsi que la préparation et le partage du banquet. En terme juridique, les réfugiés ont obtenu des droits d'usage relatifs à la terre ; en terme traditionnel, les familles anciennes et nouvelles de la communauté s'unissent.

Le processus de découverte d'une approche traditionnelle adéquate peut aider à lier les communautés locale et réfugiée afin de créer un forum où les gens partagent leurs valeurs et apprennent les uns des autres. Dans

la communauté locale, les traditions locales l'emportent sur les documents juridiques. Pour cette raison, la cérémonie de la Fetsawa Umamane a constitué un supplément précieux au processus juridique. Associer les approches officielle et traditionnelle permettra d'établir une fondation solide assurant de bonnes relations sur la longue durée entre familles anciennes et nouvelles à Sukabitetek.

Ingild Solvang est la directrice au plaidoyer du SJR en Indonésie.

Courriel : solvang@jrs.or.id



Herman Besin s'apprête à souhaiter la bienvenue à des employés du gouvernement, venus assister à la cérémonie