

# MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 33  
octobre 2009

## Le déplacement prolongé

De plus en plus, les personnes déplacées souffrent de leur déplacement pendant des années, voire des décennies. Nous évaluons l'impact du déplacement sur la vie de ces personnes et sur nos sociétés ; et nous explorons les 'solutions' – politiques, humanitaires et individuelles.



***Inclut aussi:***

Eclairage sur le Sri Lanka  
Un court reportage sur  
les Centres collectifs

***Et des articles sur :*** le Darfour, la  
Colombie, le trafic illicite de personnes  
en Afrique du Sud, les pourparlers  
vers un accord sur les changements  
climatiques, la médiation pour la paix.

### 3 Message de la Rédaction

#### Eclairage sur Sri Lanka

#### 4 Sri Lanka : une question de droits

#### 6 Protéger les droits au logement des PDI au Sri Lanka Todd Wassel

#### Le déplacement prolongé

#### 9 Comprendre l'envergure du défi Gil Loescher et James Milner

#### 11 Doublement oubliés Thais Bessa

#### 12 Avancer à dos de tortue Abebe Feyissa Demo

#### 15 Écouter les expériences des personnes durablement déplacées Dayna Brown et Kathryn Mansfield

#### 18 Crise et déplacement en Somalie Anna Lindley

#### 19 Faire réponse aux problèmes de base Hassan Noor

#### 20 Le rapatriement en Afghanistan est-il une solution durable ou un moyen d'échapper à ses responsabilités ? Susanne Schmeidl

#### 22 Un travail pas tout à fait terminé : les PDI de Bosnie-Herzégovine Erin Mooney et Naveed Hussain

#### 25 Europe : des PDI toujours marginalisées Nadine Walicki

#### 27 Darfour : un mode de vie perdu Natalie Ondiak et Omer Ismail

#### 28 Des solutions globales : l'approche pangouvernementale du Canada Adèle Dion

#### 30 Oser rêver de la fin de l'exil en Afrique subsaharienne Marjon Kamara

#### 32 Intégration locale en Afrique de l'Ouest Alistair Boulton

#### 35 Une solution durable pour les réfugiés burundais de Tanzanie Jessie Thomson

#### 36 Burundi : sept ans de retour des réfugiés Andreas Kirchhof

#### 37 Réfugiés : atout ou fardeau ? Patricia A Ongpin

#### 38 Des 'réfugiés-ressources' : le cas des Tamouls sri-lankais en Inde Indira P Ravindran

#### 40 Choc du déplacement et relèvement à Chypre Peter Loizos

#### 42 Intégration locale pour les réfugiés en Serbie Miloš Teržan et Dejan Kladarin

#### 44 Déplacement, décentralisation et réparation : le Pérou après la fin des conflits Gavin David White

#### 46 La construction de la paix dans les situations de déplacement Tammi Sharpe et Silvio Cordova

#### 48 L'importance d'accès aux services financiers Sue Azaiez

#### 50 Espoir et des perspectives pour les jeunes Jenny Perlman Robinson et Shogufa Alpar

#### 52 « Gangs » de jeunes réfugiés soudanais au Caire Themba Lewis

#### 54 L'activisme d'une nouvelle génération d'exilés palestiniens Maher Bitar

#### 55 Les solutions durables en Géorgie Andrew Golda

#### 56 Sahara occidental : « Renforcer la confiance » Edward Benson

#### 58 Réfugiés et mobilité Giulia Scalettaris

#### 60 Un régime en déroute ? Jean-François Durieux

#### Court reportage: centres collectifs

#### 62 Un élément manquant de la 'gestion des camps' Damian Lilly

#### 64 Quand le 'temporaire' dure trop longtemps Erin Mooney

#### Articles généraux

#### Réguliers

#### 67 Les droits et les responsabilités au Darfour Katherine Reyes

#### 68 La bordure frontalière des trafiquants de personnes en Afrique du Sud Tsefalem Araia and Tamlyn Monson

#### 70 RAISE Initiative La santé des PDI en Colombie: besoins et défis Andrés Quintero L et Tegan A Culler

#### 72 Conseil norvégien pour les réfugiés Vers un accord climatique humanitaire Vikram Kolmannskog

#### 73 Internal Displacement Monitoring Centre Les déplacements de longue durée des musulmans au Sri Lanka Kavita Shukla

#### 74 Le Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne Les déplacements de l'intérieur et la médiation pour la paix Andrew Solomon

#### 76 La résilience des communautés rurales du Timor oriental Pyone Myat Thu

La Revue des Migrations Forcées (RMF) offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idées entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe en association avec le Conseil norvégien pour les réfugiés.

## Personnel

Marion Couldrey & Maurice Herson  
(Rédacteurs en Chef)  
Musab Hayatli  
(Assitant à la rédaction, langue arabe)  
Heidi El-Megrissi (Coordinatrice)  
Sharon Ellis (Assistante)

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

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

### Avis de non responsabilité

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction, du Centre d'études sur les réfugiés ou de l'Université de Oxford.

### Droits d'auteur

Tout document de RMF imprimé ou mis en ligne peut être reproduit librement, à condition que la source et l'URL spécifique de l'article soient mentionnés. Nous recevons volontiers tout commentaire sur le contenu et la présentation de la revue – veuillez nous envoyer un courriel ou un courrier.

### Conception/design

Art24 [www.art-24.co.uk](http://www.art-24.co.uk)

### Imprimerie

LDI Ltd [www.ldiprint.co.uk](http://www.ldiprint.co.uk)

### ISSN 1460-9819



### Photo de page de couverture :



Elia Kidibu, réfugié du Burundi en 1972, triant des photos alors qu'il prépare ses bagages en vue de son rapatriement au Burundi, Novembre 2008. UNHCR/B Bannon



## Message de la Rédaction

A ce jour, près des deux tiers des personnes déplacées dans le monde ne se trouvent pas dans des situations d'urgence mais sont prises dans la nasse des déplacements de longue durée – ce sont des situations caractérisées par de longues périodes d'exil et de séparation de la terre natale. Lorsque les personnes restent déplacées durant des périodes prolongées, leurs besoins peuvent perdre de leur urgence mais n'en sont pas moins cruciaux pour autant. Au fil des ans, les défis à affronter changent pendant que ces personnes deviennent adultes ou vieillissent dans ce statut incertain mais 'temporaire', loin de chez elles. Pour elles, comme pour ceux qui les aident ou qui les accueillent, il existe aussi une tension inévitable entre la planification réaliste pour le futur à long terme et le besoin d'éviter de créer une situation de facto à long terme qui bloquerait leur rapatriement.

Comme nous le font remarquer plusieurs contributeurs à ce numéro, ni la définition d'une 'situation de déplacement de longue durée', ni l'éventail des 'solutions' habituelles ne devraient freiner nos efforts pour résoudre les causes des déplacements, remontant parfois à des décennies, ou pour essayer de faire en sorte que les personnes concernées puissent mettre fin à leur déplacement afin de pouvoir mener des vies épanouies durablement.

De nombreuses personnes en situation de déplacement prolongé vivent dans des zones urbaines. Cela dit, le prochain numéro de RMF portera sur les déplacements vers les zones urbaines, ce qui explique pourquoi cet aspect n'est pas traité en profondeur dans le présent numéro. De même, il n'est fait qu'une brève allusion aux réfugiés de long terme comme les Birmans et les Palestiniens parce que nous avons dédié des numéros entiers à leurs situations particulières. (voir <http://www.migrationforcee.org/publications.htm>).

Nous sommes reconnaissants à Susanne Schmeidl, Gil Loescher et James Milner de leur soutien et de leurs conseils pour ce numéro. Nous remercions aussi les agences qui ont généreusement financé le présent numéro: l'Agence Canadienne pour le Développement International, le Département d'Immigration et de Citoyenneté du gouvernement Australien, et le Bureau Régional pour l'Afrique de l'UNHCR.

**RMF imprimé ou en-ligne ?** Dans les prochains mois, nous avons l'intention de contacter le plus de lecteurs possible pour vous demander si vous préférez recevoir une copie imprimée ou lire RMF en-ligne. Naturellement, la lecture en-ligne nous permet de faire des économies mais nous réalisons parfaitement que pour beaucoup d'entre vous un exemplaire imprimé de FMR est plus utile. Les lecteurs désireux de savoir quand chaque numéro de RMF est disponible en-ligne peuvent en être tenus informés sur simple demande par e-mail à [fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk); vous recevrez ainsi une alerte par e-mail.

Afin d'éviter des frais de poste inutiles, nous devons aussi maintenir à jour notre liste d'abonnés. Nous vous remercions de répondre aux e-mails que nous vous enverrons au sujet de vos préférences – ou vous risquez d'être supprimés de notre liste d'abonnés.

Nous serions heureux de recevoir vos commentaires à propos du contenu et de la mise en page de RMF – n'hésitez pas à nous contacter par e-mail, courrier postal ou grâce à notre espace réservé aux commentaires sur notre page d'accueil.

Enfin, nous souhaitons remercier notre collègue Musab Hayatli pour les années qu'il a passées en tant que Rédacteur Adjoint de l'édition en arabe (NHQ). Il va quitter Oxford, mais il continuera à travailler pour NHQ en dépit de son éloignement, en tant que rédacteur indépendant. Nous lui souhaitons une bonne continuation.

Cordialement,

Marion Couldrey et Maurice Herson  
Rédacteurs en chef

### Prochains numéros

- RMF 34 (prévu pour février 2010) se concentrera sur les déplacements urbains. Pour les appels d'articles, consulter : <http://www.migrationforcee.org/deplaces-en-milieu-urbain/>.
- RMF 35 (juin 2010) se concentrera sur l'infirmité et le déplacement. Dernier délai pour les soumissions : 31 janvier 2010. Pour plus de détails, consulter : <http://www.migrationforcee.org/aparaître.htm>.
- RMF 36 (octobre 2010) se concentrera sur les Grands Lacs/la République Démocratique du Congo.

Tous les numéros de la RMF sont disponible en ligne à <http://www.migrationforcee.org>

# Sri Lanka : une question de droits

**La politique actuelle du gouvernement sri-lankais qui consiste à interner les PDI pour une durée indéterminée est une violation des droits humains de ces derniers.**

Le gouvernement du Sri Lanka détient aujourd'hui environ 270 000 PDI dans des camps qui ne sont rien d'autres que des camps d'internement, au nord du pays. Le plus grand de ces camps de PDI, Menik Farm dans le district de Vavuniya, abrite un peu plus de 220 000 personnes, ce qui en fait la deuxième ville du Sri Lanka par la taille et le plus grand camp de réfugiés au monde.

Ayant fui les premières lignes des affrontements récents entre le gouvernement et les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET) en mai 2009, aucun de ces individus n'a été inculpé pour crime, n'a

réhabilitation, se voit maintenant encouragé par le gouvernement à quitter le pays, le gouvernement affirmant que, puisqu'il n'y a plus de conflit actif dans le pays, le mandat du CICR ne s'applique plus. Depuis début juillet, le CICR n'a eu accès à aucun PDI. Alors qu'il est évident que le gouvernement doit réagir contre toute menace potentielle pour sa sécurité, seul un processus transparent accompagné de critères précis et d'un cadre législatif lui permettra de répondre aux problèmes de sécurité tout en promouvant la confiance et le respect dont le pays a besoin pour bâtir une paix durable.

estime qu'au moins 50% des PDI détenues pourraient elles aussi être accueillies chez leur famille ou par des amis.

## Des conditions humanitaires qui se détériorent

Le gouvernement a promis que la majorité des personnes déplacées pourraient retourner chez elles d'ici la fin 2009. Cela semble toutefois peu réaliste. Le déminage, qui devra être effectué dans les régions de retour avant que les PDI ne puissent rentrer chez elles, risque à lui seul de prendre au moins deux ans. La reconstruction de l'ancienne zone de guerre prendra elle aussi beaucoup de temps. Pendant ce temps, les autorités rendent les sites de PDI plus permanents en y construisant des banques, des bureaux de poste et des supermarchés, tout en effectuant très peu de progrès pour libérer les personnes ou atténuer les restrictions sévères qui pèsent sur leur liberté de mouvement. La construction de ces équipements donne la fausse impression que tout va bien mais la réalité est bien différente. Les conditions humanitaires dans les camps se détériorent. La surpopulation, l'insuffisance de l'approvisionnement en eau et des équipements sanitaires, le manque de soins de santé, les restrictions à l'accès humanitaire et le manque de coordination entre le gouvernement, l'armée et la communauté humanitaire, ont tous des conséquences dramatiques pour les conditions de vie et la dignité des PDI. Presque toutes ces questions pourraient être résolues si la liberté de mouvement ainsi que la planification et la gestion civiles des camps étaient permises.

La varicelle, la dysenterie et la gale sont particulièrement répandues, tandis que l'hépatite A vient seulement d'être maîtrisée ; au moins 35% des enfants des camps sont mal nourris ; et 50 docteurs seulement sont au service de l'ensemble de la population de réfugiés.<sup>1</sup> Le gouvernement refuse de publier les taux officiels de mortalité et de morbidité des camps, mais on estime que ceux-ci sont élevés ; la majorité de la population était déjà bien affaiblie au moment de son arrivée, ayant survécu en zone de combat pendant des mois : en outre, plusieurs d'entre elles souffrent aussi de blessures de guerre.

Les pénuries alimentaires et d'eau, ainsi que les restrictions de mouvement entre différentes parties du camp, ont déjà provoqué une certaine agitation, notamment plusieurs manifestations et



Ferme Menik dans le District de Vavuniya, Sri Lanka.

eu accès à un avocat ou n'a été informé du temps que durerait cet internement illégal. En règle générale, le gouvernement les accuse, en masse, d'être des sympathisants ou des combattants des TLET.

Environ 11 000 personnes, y compris des enfants, ont été identifiées comme étant des anciens combattants et envoyés dans des centres de réhabilitation. Mais cela a été fait selon un processus dans lequel tout cadre législatif était absent, sans transparence et sans supervision internationale. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui avait initialement accès aux centres de

A la mi-juillet 2009, on comptait 30 camps de réfugiés, gérés et surveillés par l'armée, dans les districts de Vavuniya, Mannar, Jaffna et Trincomalee. Les PDI n'ont le droit de quitter les camps qu'en cas d'urgence médicale ou pour des raisons urgentes spéciales, comme de se rendre à des funérailles (et souvent accompagnées d'une escorte militaire). Moins de 6 000 PDI - principalement les personnes âgées et celles avec des difficultés d'apprentissage - ont été officiellement autorisées à quitter les camps de manière permanentes et d'emménager dans des familles d'accueil ou des maisons de retraite. Pourtant, on

protestations à l'intérieur des camps. Le gouvernement, sentant que des dissensions plus importantes risquent de voir le jour, envisage à l'heure actuelle de diviser les camps les plus larges en plusieurs petits camps de 5 000 personnes.

### Séparation familiale

L'une des principales conséquences du manque de liberté de mouvement est la séparation familiale continue, en particulier pour le dernier groupe de PDI à avoir quitté la zone de combat en mai 2009. Les PDI de cette période rendent compte des nombreuses séparations dans la zone de conflit et au cours du processus d'identification, ainsi que la séparation des membres de leur famille qui étaient blessés et qui ont été transférés dans des hôpitaux tout autour du pays. De nombreuses PDI envoyées à Menik Farm n'ont aucune information sur la situation des autres membres de leur famille et ce manque d'informations affecte de plus en plus leur santé mentale et exacerbe leurs traumatismes.

Les PDI ont aussi signalé que la dernière bataille dans la zone de guerre avait été extrêmement violente, aucune des deux parties n'ayant respecté les principes fondamentaux du droit humanitaire international concernant la proportionnalité et la distinction entre civils et combattants. Sans accès à l'ancienne zone de guerre et sans accès direct aux PDI pour les interroger, il est actuellement impossible de vérifier aucune des informations sur le nombre de personnes tuées ou d'essayer de retrouver ou d'identifier les personnes disparues - mais il sera évidemment vital de le faire. Une plus grande transparence sur ce qui s'est passé au cours des dernières semaines de combat permettra de démentir la propagande de chaque côté et de faciliter la mise en place d'un processus plus constructif pour la vérité et la réconciliation dans le pays.

### Éthique de l'intervention

Même si la communauté internationale a rassemblé des dizaines de millions de dollars à destination des camps et des sites de PDI au Sri Lanka, certaines organisations humanitaires continuent de subir des restrictions pour accéder aux populations, ou des retards dans le nord et l'est, où il reste toujours quelques petits groupes de PDI issues d'une période de conflits entre l'armée et les TLET en 2006/2007. L'existence des camps de détention

a plongé la communauté internationale dans un bourbier éthique. D'un côté, les organisations humanitaires sont obligées d'offrir une assistance vitale aux PDI ayant fui la zone de conflit, profondément traumatisées, et souvent sans rien d'autre que leurs habits sur le dos. D'un autre côté, soutenir et financer une politique gouvernementale d'internement illégal va à l'encontre des principes humanitaires les plus fondamentaux. Mais si la communauté humanitaire ne vient pas en aide aux PDI, qui le fera ? Le gouvernement ne possède ni les fonds, ni la capacité, ni la volonté politique pour prendre en charge, tout seul, une si grande population de réfugiés et il est clair qu'il ne semble pas particulièrement se soucier du besoin de faire en sorte que l'assistance à destination des personnes déplacées réponde aux normes internationales, ni d'adhérer aux Principes directeurs relatifs au déplacement interne.

L'ensemble de la communauté internationale des bailleurs de fonds devrait prendre en considération ce dilemme éthique. Il y a peu de chances pour que le gouvernement considère sérieusement les requêtes des bailleurs de fonds vis-à-vis de l'amélioration des conditions des PDI s'ils continuent parallèlement à financer généreusement d'autres projets du gouvernement dans d'autres régions du pays. Alors que certains donateurs ne jouent, par principe, qu'un rôle limité dans les camps au nord du pays, ils continuent de financer des projets de développement à grande échelle, aux côtés d'autres donateurs qui ignorent simplement la question des droits de la personne. Si les donateurs veulent sérieusement promouvoir la question

des droits de la personne pour les PDI, alors leurs politiques de financement au Sri Lanka devraient être cohérentes, mesurées et soumises à des conditions.

La situation désespérée des 270 000 PDI internées - de même que le retour forcé des personnes déplacées à l'est - devrait se trouver au premier plan de toute discussion avec le gouvernement sri-lankais, y compris pour les organisations telles que le Fonds monétaire international, qui a récemment approuvé un prêt de 2,6 milliards de dollars au Sri Lanka, et la Commission européenne, qui devrait renouveler en octobre les abattements fiscaux accordés au pays.

Les restrictions imposées en bloc à la liberté de mouvement des PDI dans le nord du Sri Lanka ne représentent pas seulement une violation de la constitution sri-lankaise et du droit international des droits de l'homme : elles enfreignent aussi une quantité d'autres droits en refusant aux personnes le droit à des moyens de subsistance, à une éducation, à un accès à des soins adéquats, ainsi qu'à la nourriture, l'eau et la vie de famille. Ainsi, l'internement des PDI n'est-il pas uniquement une question de droits mais aussi simplement de dignité humaine.

*En raison des diverses sensibilités concernant l'assistance internationale au Sri Lanka, les auteurs et leurs organismes ont demandé de rester anonymes.*

*Voir aussi les recommandations de l'International Crisis Group sur <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6070&l=1>*

1. The Guardian, 'Sri Lanka's Dangerous Silence', 20 juillet 2009 <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/jul/20/sri-lanka-tamil-rights>



Dans la ville de Vavuniya au nord du Sri Lanka, une jeune femme Tamoul tente de parler à des membres de sa famille à l'intérieur d'un des 16 camps de personnes déplacées établis par le gouvernement.

# Protéger les droits au logement des PDI au Sri Lanka

Todd Wassel

## Le rapatriement et la réinstallation des personnes déplacées dans l'est du Sri Lanka offre des enseignements sur les questions cruciales auxquelles il faut répondre afin que les droits au logement des personnes déplacées dans le nord soient respectés.

On estime qu'il y a plus de 600 000 personnes déplacées au Sri Lanka, et que 270 000 d'entre elles ont été déplacées durant la récente campagne militaire entre le gouvernement du Sri Lanka et les Tigres de libération de l'Eelam Tamoul (LTTE) dans la Province du Nord. De 2007 à présent, environ 250 000 autres personnes ont été rapatriées ou réinstallées à la suite de la prise de contrôle par l'armée de la Province de l'Est. Toutes les personnes déplacées, récemment ou depuis longtemps, doivent trouver des solutions durables au déplacement avant que la paix à long terme puisse être consolidée.

La fin d'un conflit armé ne marque pas la fin des déplacements, et une gestion maladroite des disputes terriennes peut rapidement mener à de nouveaux conflits. Les complexités politiques et socio-économiques qui vont de pair avec les déplacements exigent une politique et un programme clairement définis afin de répondre aux problèmes associés aux déplacements, et afin d'assurer le respect et la protection des droits humains des groupes vulnérables. Malheureusement, une telle politique n'existait pas durant la phase de rapatriement dans l'Est et il demeure incertain qu'il en existera une à mettre en application dans le Nord.

Le Ministère de Réinstallation et de Secours dans les Catastrophes du gouvernement du Sri Lanka était en train de mener une initiative visant à établir une politique de réinstallation des personnes déplacées en consultation avec les personnes déplacées et la société civile. Toutefois, ce processus ouvert a été discrètement annulé récemment et remplacé par un plan secret à terme de 180 jours qui, à l'inverse de l'initiative précédente, est fermé aux contributions de la société civile et des Nations Unies, et qui n'accorde aucune place aux consultations avec les personnes déplacées.

Par le passé, les initiatives de réinstallation étaient ad hoc et ne contenaient pas de politiques cohérentes pour répondre aux

carences de protection. Pour éviter de répéter ces erreurs le gouvernement du Sri Lanka devrait rouvrir immédiatement la présente initiative à toutes les parties prenantes. Ceci permettrait au gouvernement de puiser dans la richesse des expériences et de données disponibles pour s'assurer qu'une politique soit adoptée et mise en application à des fins de protection et de promotion des droits au logement, aux terres et aux biens (HLP –Housing, Land, Property) des personnes déplacées. Cela accorderait aussi à la société civile et aux agences des Nations Unies le temps et le savoir-faire nécessaires pour élaborer des plans opérationnels d'assistance au processus de rapatriement et de restitution.

Des déclarations récentes du gouvernement indiquent que des plans sont en place pour rapatrier autant de personnes déplacées que possible avant la fin 2009. Cependant, la rapidité d'action ne doit pas être la considération primordiale dans toute phase de rapatriement et il faut incorporer un cadre de droits HLP adéquat à tout programme de rapatriement et de réinstallation. Sans la protection de leurs droits HLP, les personnes déplacées peuvent devenir vulnérables à d'autres formes d'abus de leurs droits humains, dont les violences sexuelles et sexistes, la discrimination, le logement inadéquat, les restrictions sur la liberté de mouvement et des conditions inadéquates d'assainissement et de provision d'eau, entre autres. Les personnes déplacées peuvent aussi devenir un fardeau pour les communautés dans lesquelles elles reviennent.

Sur la base de recherches étendues menées dans l'Est par le Centre pour les droits au logement et les évictions (COHRE) avec des personnes déplacées et des rapatriés, et en accord avec les obligations du Sri Lanka envers les droits humains internationaux, le gouvernement du Sri Lanka et les agences d'aide internationales devraient donner la priorité aux domaines suivants afin d'assurer la protection des droits HLP des personnes

déplacées dans le Nord pendant et après leur retour vers leurs habitations et leurs terres :

### Rapatriement et restitution

À la fin des hostilités les autorités ont le devoir primaire et la responsabilité de faciliter la reconstruction de la vie des personnes déplacées. Les autorités doivent permettre le retour volontaire des personnes déplacées en leur offrant des renseignements précis sur leur lieu de résidence et en s'assurant que ces lieux permettent un retour en sécurité (par exemple, par le déminage). Les personnes déplacées ne doivent jamais être forcées de quitter les camps de transition si elles craignent que l'environnement ne soit pas sûr ou si les options de logement sont inadéquates. Les personnes déplacées, toutefois, ne doivent pas être confinées dans les camps par la force ; toutes les personnes déplacées à présent doivent recouvrer leur droit de liberté et de mouvement.

Offrir les conditions d'un retour digne et en sécurité soulève aussi la question de restitution. La restitution comprend, entre autres, une compensation juste et équitable pour la reconstruction des habitations endommagées, permettant aux personnes déplacées de rétablir leurs moyens de subsistance d'aparavant (par exemple, la réhabilitation de biens d'affaires et de terres agricoles) ainsi que la provision de formation professionnelle permettant de générer des revenus d'une nouvelle façon. Le rapatriement sans restitution ne procure jamais de solution complète et durable aux déplacements.

Dans l'Est, de nombreuses familles ont accepté d'être rapatriées à condition d'être logées dans des habitations permanentes mais elles attendent depuis plus d'un an dans des abris temporaires ; beaucoup d'entre elles sont dans l'impossibilité de reprendre leurs moyens de subsistance traditionnels. Les fonctionnaires du gouvernement dans ce secteur ont reconnu l'insuffisance du financement obtenu pour la reconstruction des habitations avant le début des rapatriements, et qu'ils étaient toujours en quête de financement.

### Leçons à retenir :

- La confusion et la méfiance peuvent se répandre rapidement

par manque d'informations correctes et de transparence.

- Des moniteurs indépendants doivent être présents lors de tous les retours et réinstallations, et les personnes déplacées doivent recevoir des documents officiels confirmant les délais d'opérations et les indemnités auxquelles elles ont droit.
- Des plans de compensation doivent être totalement financés avant le rapatriement des personnes déplacées afin d'éviter que les rapatriés ne subissent une nouvelle insécurité de logement ou d'alimentation.
- Les plans de compensation doivent adhérer à des programmes réalistes de mise en application.

### Participation, consultation et non-discrimination

Des efforts particuliers doivent être accomplis pour assurer la pleine participation des personnes déplacées lors de la planification et la gestion de leur rapatriement et de la restitution due. Des structures participatives, transparentes et vérifiables doivent être établies afin de s'assurer que les anciens résidents, les résidents les plus pauvres en particulier, bénéficient aussi de la reconstruction des habitations et que les terres ne soient pas accaparées illégalement par d'autres. Ceci pourrait comprendre des comités pour enregistrer les plaintes et des réunions des parties prenantes à intervalles réguliers. Des renseignements sur les points de contact pour les agents du gouvernement responsables seraient fournis aux résidents, ainsi que sur les lois et politiques invoquées. Dans le même temps, la communauté entière doit être consultée et les réparations et les améliorations aux infrastructures doivent bénéficier à toutes les personnes afin de ne pas créer des inégalités menant à des tensions intercommunales ou les envenimant.

Dans l'Est, de nombreux exemples ont été mentionnés de personnes déplacées acceptant d'être rapatriées sur la base d'informations incorrectes sur les délais de reconstruction de leurs habitations détruites. Dans d'autres cas isolés, des personnes déplacées ont été rapatriées de force bien qu'elles souhaitent rester dans les camps pour personnes déplacées, et dans d'autres cas certaines personnes ont été réinstallées dans de nouveaux camps de transition. Dans d'autres cas encore, on a empêché les personnes déplacées de retourner sur leurs terres désormais désignées comme zones à haute sécurité (High Security

Zone – HSZ), ou réservées pour des projets de développement planifiés.

### Leçons à retenir :

- Les personnes déplacées doivent être informées des délais.
- Toutes les HSZ doivent être déclarées formellement par écrit, approuvées par le Bureau du Président, publiées au Journal Officiel et affichées publiquement à la lecture des familles concernées.
- Une compensation adéquate et des logements de contingence doivent être fournis à toutes les personnes concernées.
- Les HSZ doivent être limitées dans le temps et les acquisitions permanentes de terres doivent suivre des procédés établis en accord avec la Politique nationale de réinstallation involontaire, l'Acte d'acquisition des terres et toutes autres lois nationales.
- Les personnes concernées doivent avoir un accès facile aux remèdes judiciaires, et les terres et les biens doivent être rendus à leurs propriétaires d'origine le plus rapidement possible.
- Aucun projet de développement ne doit être planifié dans les HSZ ; tous les projets de développement doivent obéir aux lois du pays.

### Le droit au logement adéquat et la sécurité de tenure

En règle générale, les situations de conflit déstabilisent les conditions de vie et de logement. Les familles touchées doivent avoir accès à des logements adéquats et à loyer modéré le plus rapidement possible. Lorsqu'une maison endommagée est inhabitable, les personnes concernées doivent recevoir un abri temporaire adéquat jusqu'à ce que les réparations puissent être effectuées.

La sécurité de tenure doit être à la portée de toutes les personnes touchées, y compris les groupes vulnérables telles que les colonies informelles qui ne possèdent peut-être pas de titre de propriété des terres qu'elles occupaient. Les velléités de résister au retour de personnes déplacées vers les colonies informelles ou de déclarer les zones inhabitables constitueraient une éviction forcée constructive, ce qui est illégal au titre des lois humaines internationales.

Dans l'Est, à la suite du tsunami de l'Océan Indien, de nombreuses familles sont restées sans assurance écrite qu'elles seraient relogées, ou qu'elles pourraient rester sur



les terres pour lesquelles ne possédaient aucune documentation officielle. Les listes de bénéficiaires étaient gardées par les Grama Niladaris (les fonctionnaires du gouvernement aux grades les plus bas) et des Secrétaires de District, et les accords entre les agences d'aide – qui construisaient les habitations – et les officiels du gouvernement local qui alloueraient ces habitations aux bénéficiaires ne contenaient aucune mesure de sécurité de tenure. Ainsi, malgré la promesse qui leur a été faite de logement permanent, de nombreuses familles n'ont toujours pas reçu d'actes ou de titres de propriété.

Camp de PDI dans le village de Vellor, au nord de Trincomalee dans l'est du Sri Lanka, hébergeant des personnes fuyant la guerre au nord, et des personnes laissées sans abri par le tsunami de 2004.

### Leçons à retenir :

- Tous les bénéficiaires doivent recevoir une lettre certifiée contenant les détails de leurs droits et spécifiant où leur nom figure sur la liste de bénéficiaires.
- Toutes les listes de bénéficiaires doivent être rendues publiques.
- Les personnes sans titres terriens doivent passer en priorité.

### Les droits des femmes et des enfants

Les femmes et les enfants demandent une attention et une protection spéciales durant les déplacements et après leur retour en raison de leur plus grande vulnérabilité aux violences sexuelles et sexistes, et de leur plus grand besoin de soins médicaux et de services de santé reproductive. Les femmes et les enfants sont aussi vulnérables à la perte de leurs droits de propriété, soit par exploitation, soit par le fait de politiques favorisant les hommes.

La consultation et la participation doivent être accessibles aux femmes et aux enfants et doivent les inclure à tous les niveaux. Les agents du gouvernement doivent établir clairement qui détient des titres terriens et de propriété avant d'accorder une compensation financière, et ils doivent

s'assurer que les listes de bénéficiaires soient en accord avec les archives des titres de propriété. A la suite du tsunami, de nombreuses femmes ont perdu leurs droits de propriété parce qu'une seule signature est permise pour les terres allouées par le gouvernement. Il convient de prendre particulièrement soin de ne pas utiliser le terme 'chef de foyer' sur tout document légalement contraignant au vu de la tendance pour le mari de signer quand bien même la femme est le possesseur original des titres.

Beaucoup d'enfants ont aussi perdu leur droit à l'héritage à la suite du tsunami parce que les politiques et les procédures se concentraient sur la propriété par les adultes et comment les compenser sans pour autant élaborer de systèmes permettant l'identification des enfants orphelins et permettre en priorité leurs droits au logement et aux terres.

### Leçons à retenir :

- Le terme 'chef de foyer' ne doit pas être utilisé sur les demandes de compensation, les listes de bénéficiaires ou tout autre formulaire qui soit susceptible de démunir les femmes de leur propriété légale.
- Lorsqu'il n'existe pas de titres de propriété, les deux époux doivent avoir l'opportunité de partager la compensation à titre égal.
- Il convient d'élaborer des procédures pour identifier, consulter et donner conseil aux enfants orphelins sur leurs droits au logement, aux terres et à la propriété.

### La documentation et les questions de propriété

L'absence de documents peut mener au refus des droits de propriété, à l'accès aux services de santé, à l'éducation et à d'autres services publics essentiels. Les autorités doivent enregistrer rapidement la perte de toute documentation. Dans les cas où les résidents ne possèdent pas de preuve formelle de possession des terres, ou lorsque les documents ont été détruits, les autorités doivent mettre en place des mécanismes facilement accessibles – par exemple, faciliter l'accès à la représentation légale et donner suite promptement au remplacement de la documentation – de manière à ce que personne ne se retrouve sans domicile. Les personnes déplacées ne doivent pas être rayées de leurs listes d'enregistrement tant qu'il n'est pas confirmé qu'elles sont rentrées sur leur lieu de résidence original, et non simplement rapatriées vers leur village d'origine. Il convient de donner à toutes les personnes déplacées des points de contact dans l'administration gouvernementale au

cas où elles trouveraient des obstacles à leur retour de plein droit sur leurs terres.

Dans l'Est, et particulièrement à la suite du tsunami, de nombreuses personnes attendent toujours de recevoir des subventions officielles et des permis pour des terres allouées par l'état. Quelques familles attendent depuis plus d'un an de recevoir des documents de remplacement pour leurs titres de propriété privée. Le délai a suscité des craintes de saisie des terres et de la méfiance envers les intentions et les structures du gouvernement.

Dans d'autres instances, les propriétaires 'd'habitations du tsunami' ont vendu leur maison en contravention des conditions de 'propriété'. Souvent, les nouveaux propriétaires ne savent rien de ces restrictions, ni qu'ils n'ont aucun droit légal sur l'habitation.

### Leçons à retenir :

- La Commission d'aide légale devrait créer des unités mobiles d'aide légale pour traiter des prétentions à la propriété, avec accès aux remèdes légaux, si nécessaire, ou avec renvoi vers les bureaux pertinents selon les cas. Des consultations de suivi doivent être établies après chaque réunion.
- Il convient de prendre soin d'informer les bénéficiaires sur leur position légale en respect des permis aux terres par rapport à l'état et des subventions, ainsi que de la nature de leurs droits à prendre possession des terres en question et à les occuper.

### L'occupation secondaire

Les occupants secondaires sont ceux qui prennent résidence dans une habitation ou sur des terres après que les propriétaires légitimes ou les utilisateurs ont pris la fuite. L'occupation secondaire est chose commune dans toutes les situations de post-conflit et il convient de prendre soin de ne pas seulement protéger les droits des habitants originaux, mais aussi de protéger les occupants secondaires de la perte de leur domicile, d'une éviction déraisonnable ou de toute violation des droits humains.

Dans l'Est, de nombreuses instances d'occupation secondaire sont dues à l'occupation d'habitations et de bâtiments publics par les forces de l'ordre. Puisque des mesures effectives ne sont toujours pas prises dans l'Est pour remédier à l'occupation secondaire (par les civils ou par les forces de l'ordre) les enseignements suivants sont tirés des meilleures pratiques internationales.<sup>1</sup>

### Leçons à retenir :

- Il convient d'établir un Conseil des terres indépendant et impartial pour entendre les cas d'occupation secondaire, avec le pouvoir (et le budget) de prendre des décisions sur la propriété principale des terres et de dédommager les occupants secondaires pour leur éviter de devenir sans domicile. L'occupation secondaire des habitations et des terres par les forces de l'ordre doit cesser dès que les besoins immédiats de sécurité ne se justifient plus.
- Les instances courantes d'occupation secondaire par les militaires doivent être fondées sur la nécessité démontrable, et enregistrées par les agents du gouvernement et par l'armée. Le(s) propriétaire(s) de l'habitation ou des terres doivent pouvoir revendiquer un loyer équitable pour l'usage fait de leurs locaux jusqu'à ce qu'il leur soit permis d'être rapatriés. D'autres logements et moyens de subsistance adéquats doivent être fournis, sans préjudice au droit de retour et de restitution du propriétaire.

### Conclusion

Les droits concernant le logement, les terres et la propriété sont souvent mis de côté en raison de leur complexité et de la tendance à se concentrer sur les besoins humanitaires immédiats. Cependant, les droits HLP sont fondamentaux afin d'assurer le succès d'un processus de relèvement durable et la prévention d'un nouveau conflit. Sans familles stables établies dans des logements adéquats, le relèvement ne sera pas possible à long terme car l'insécurité persistera et les rapatriés seront vulnérables face aux nombreux abus de droits humains.

Le gouvernement a l'obligation – avec les ONG et les agences internationales – de s'assurer que les programmes de rapatriement et de restitution répondent aux préoccupations centrales de droits humains. Le gouvernement du Sri Lanka fait face à une tâche énorme pour trouver des solutions durables au logement de ses populations déplacées à présent. Il y a un besoin urgent d'une politique cohérente et de planification du rapatriement et de la restitution afin de répondre aux questions socio-économiques complexes auxquelles font face presque 3% de la population du Sri Lanka, afin d'aider à consolider la paix.

*Todd Wassel (tawassel@hotmail.com) a été le Directeur de Pays au Sri Lanka du Centre pour les droits au logement et les évictions (COHRE, <http://www.cohre.org>) de mai 2007 à septembre 2009.*

<sup>1</sup> Voir, par exemple, Principe 17 des principes de Pinheiro; <http://tinyurl.com/COHREPinheiro>



# Comprendre l'envergure du défi

Gil Loescher et James Milner

**L'exil prolongé des personnes, que ce soit dans des camps ou dans des zones urbaines sans protection, a souvent un impact négatif sur leurs droits humains et leurs moyens de subsistance, ainsi que sur la sécurité des États.**

L'intérêt de la communauté internationale pour les questions liées aux réfugiés et demandeurs d'asile a surtout porté ces dernières années sur les populations en mouvement - que ce soit lorsque les individus arrivent dans des pays occidentaux pour y demander l'asile, ou lorsque l'assistance humanitaire doit relever le défi de venir en aide aux populations déplacées et en situation d'urgence. Toutefois, l'une des questions humanitaires les plus complexes et les plus difficiles à résoudre pour la communauté internationale aujourd'hui est celle des situations de déplacement prolongées, comme on les appelle, dont la majorité ont lieu dans les régions les plus pauvres et les plus instables du monde. Durant parfois plusieurs dizaines d'années, ces situations se rencontrent sur presque tous les continents dans une variété d'environnements, y compris les camps, les implantations rurales et les centres urbains.

Selon l'UNHCR, « avoir autant d'êtres humains dans une situation statique a pour conséquences de gaspiller des vies, de dilapider des ressources et d'accroître les menaces pour la sécurité. »<sup>1</sup>

## Nature et étendue du problème

Les situations de déplacement prolongées sont celles qui ont dépassé la phase d'urgence initiale mais pour lesquelles aucune solution n'existe dans un avenir prévisible. Les populations concernées ne sont pas forcément statiques : il y a souvent des périodes d'augmentation ou de diminution du nombre de personnes déplacées, de même que des changements au sein de ces populations.

L'UNHCR définit comme situation majeure de déplacement prolongé toute situation où plus de 25 000 réfugiés sont en exil depuis plus de cinq ans. En suivant cette définition, près des deux tiers des réfugiés - soit plus de six millions de personnes - se trouvent aujourd'hui en situation de déplacement prolongé. Selon l'UNHCR, il se trouvait quelque 30 situations majeures de déplacement prolongé dans le monde en 2009.

La moyenne du séjour dans ces situations, où l'on vit virtuellement dans les limbes, approche les 20 ans, alors qu'elle était

de 9 ans au début des années 1990. Ainsi, n'y a-t-il pas seulement un plus grand pourcentage de réfugiés qui connaissent un exil prolongé aujourd'hui, mais ces situations durent aussi plus longtemps.

Aussi alarmistes que peuvent paraître ces statistiques, le problème du déplacement prolongé est encore plus grave et met en lumière les limites d'une définition basée purement sur les chiffres. Les statistiques de l'UNHCR posent souvent problème<sup>2</sup> et n'incluent pas de nombreuses situations de réfugiés chroniques et prolongés. Par exemple, l'UNHCR estime que la catégorie des réfugiés en exil prolongé exclut un grand nombre de personnes déplacées depuis longtemps dans divers milieux urbains à travers le monde, ainsi que les plus petites populations déplacées résiduelles qui sont toujours exilées alors que d'autres sont rentrées chez elles. Elle ne comprend pas non plus les millions de réfugiés palestiniens à travers le Moyen-Orient qui tombent sous le mandat de l'UNRWA, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies. Et on compte aussi deux millions de réfugiés irakiens dans la région autour de l'Irak, qui se retrouveront bientôt en situation de déplacement prolongé si aucune solution n'est trouvée.

Toutefois, et ceci de façon encore plus significative, ces statistiques ne comprennent aucune des 25 millions de personnes déplacées de l'intérieur aux quatre coins de la planète, dont la majorité connaissent aussi pourtant un déplacement chronique et prolongé.

## Causes

La majorité des réfugiés et PDI en situation prolongée viennent de pays où les conflits et les persécutions sévissent depuis des années et dont l'instabilité se trouve au cœur de l'insécurité chronique régionale. De manière plus générale, l'UNHCR affirme que « les situations de déplacement prolongées sont les conséquences d'impasses politiques. Elles ne sont pas inévitables ; au contraire, elles sont le résultat de l'action et de l'inaction politique, que ce soit dans le pays d'origine

(où les persécutions et les violences ont provoqué la fuite des populations) et dans le pays d'asile. Elles durent à cause des problèmes persistants dans le pays d'origine, et stagnent puis deviennent des situations prolongées à cause des réactions face aux flux de réfugiés, qui impliquent généralement des restrictions à la liberté de mouvement et aux possibilités d'emploi des réfugiés, et le confinement dans des camps. »<sup>3</sup>

En fait, les situations de déplacement prolongées sont le résultat combiné des situations qui prévalent dans le pays d'origine, des réactions politiques du pays

Une réfugiée soudanaise se prépare à embarquer sur le troisième et dernier convoi de rapatriement depuis Yaren jà, en Ethiopie, de retour vers le Soudan du sud. 2007.



d'asile et du manque d'engagement suffisant dans ces situations par un certain nombre d'acteurs. L'échec de la résolution de la situation dans le pays d'origine signifie que les réfugiés et les PDI ne peuvent pas rentrer chez eux. L'incapacité de s'engager avec le pays d'accueil renforce la perception que les réfugiés représentent un fardeau et un problème pour la sécurité, ce qui entraîne leur regroupement dans des camps ou les pousse à chercher refuge dans des zones urbaines déjà surpeuplées, en l'absence de solutions locales. A cause de ces impasses, les organismes humanitaires n'ont plus qu'à essayer de compenser l'inaction ou les échecs des acteurs pourtant responsables du maintien de la paix et de la sécurité internationales

## Conséquences humanitaires

De nombreux gouvernements du Sud exigent maintenant des réfugiés qu'ils vivent dans des camps désignés, ce qui a de sérieuses conséquences sur l'exercice de leurs droits humains et sur leurs moyens de subsistance. Le niveau de violence physique et sexuelle dans les camps de déplacés demeure une préoccupation majeure. Les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes

handicapées y sont particulièrement exposés. Le séjour prolongé des réfugiés dans les camps entraîne la violation d'un certain nombre de droits défendus par la Convention de 1951, y compris la liberté de mouvement et le droit de rechercher un emploi salarié. Face à ces restrictions, les réfugiés finissent par être dépendants de l'assistance pour subsister, parfois tout juste, et vivent une vie de pauvreté, de frustration et de potentiels non réalisés.

Il est nécessaire et possible de faire bien plus, à la fois pour répondre aux besoins immédiats des réfugiés et pour leur offrir de nouvelles opportunités. Les réfugiés possèdent souvent des aptitudes qui seront essentielles pour les efforts futurs de construction de paix et de développement, que ce soit dans leur pays d'accueil ou dans leur pays d'origine une fois qu'ils seront rentrés chez eux. Cantonner les réfugiés aux camps les empêche de contribuer au développement régional et à la construction du pays. Dans les situations où les réfugiés ont été autorisés à jouer un rôle dans l'économie locale, il a été constaté qu'ils peuvent « avoir un impact positif sur l'économie [locale] en contribuant à la production agricole, en offrant une main-d'œuvre à faible coût et en augmentant le revenu des commerçants locaux par la vente de denrées essentielles. »<sup>4</sup> S'il leur est interdit de travailler hors des camps, les réfugiés ne peuvent pas apporter ce genre de contributions.

De la même manière, les réfugiés et les PDI en environnement urbain, dont on estime que le nombre est monté en flèche ces dernières années, se trouvent souvent dans des situations précaires, sujets au harcèlement et à l'exploitation et craignent constamment de se faire arrêter. Ils sont souvent « invisibles » pour la communauté internationale et reçoivent peu d'assistance, voire aucune, des organismes internationaux et des donateurs, qui préfèrent cibler leurs efforts sur des populations plus visibles. Sans papiers, ces personnes en zone urbaine se retrouvent sans la protection de leur gouvernement d'origine ou d'accueil, sont victimes de discrimination, vivent dans des logements inadéquats, ont peu de possibilités d'emploi et ne peuvent accéder aux services sociaux.

### Conséquences pour la sécurité

En dehors des problèmes humanitaires, les situations de déplacement prolongées sont souvent à la base d'un certain nombre de préoccupations politiques et sécuritaires. La présence prolongée de grandes populations déplacées s'est révélée être une source de conflits nationaux ou internationaux (surtout régionaux) en provoquant l'instabilité dans les pays voisins. La militarisation, le trafic d'armes, la contrebande de drogues,

la traite des femmes et des enfants et le recrutement d'enfants soldats et de mercenaires peuvent se produire dans les camps et les zones urbaines qui accueillent des populations déplacées depuis longtemps.

De surcroît, la prolongation des crises de réfugiés peut aussi avoir des répercussions indirectes sur la sécurité. Alors que l'engagement des bailleurs de fonds pour les populations de réfugiés dans les camps diminue au fil du temps, la compétition avec la population d'accueil pour des ressources déjà rares peut se transformer en source d'insécurité croissante. De la même manière, la réduction de l'assistance dans les camps peut pousser certaines personnes déplacées à adopter des stratégies de survie telles que le banditisme, la prostitution ou le vol.

Bien que ce problème soit de plus en plus répandu, ce n'est que récemment que les situations de déplacement prolongées sont devenues prioritaires dans les programmes internationaux portant sur les réfugiés. On décharge sur des organismes humanitaires tels que l'UNHCR la responsabilité de s'occuper de ces populations et d'essayer d'atténuer les conséquences négatives de la prolongation de l'exil.

### Vers des solutions

L'étendue du problème aujourd'hui nécessite une réponse mondiale urgente. Bien qu'essentielles, les approches traditionnelles pour une assistance basée uniquement sur le secours humanitaire ne constituent pas une solution pour les situations prolongées. La réponse contemporaine aux situations de déplacement prolongées est en fort contraste avec la réponse internationale face aux populations de réfugiés de longue date au cours de la Guerre Froide, lorsque les intérêts géopolitiques de l'Occident entraînaient un engagement à grande échelle avec les crises prolongées de déplacement. Cet engagement a débouché sur la formulation et la mise en œuvre de solutions globales basées sur les trois options durables que sont le rapatriement, l'insertion locale ou la réinstallation en pays tiers. Ces initiatives bénéficiaient non seulement du soutien d'organismes humanitaires tels que l'UNHCR mais aussi de celui d'une variété d'acteurs travaillant pour la paix, la sécurité et le développement, en particulier au sein de l'ONU. En s'appuyant sur la gamme complète de solutions disponibles aux réfugiés et en garantissant l'engagement continu d'une variété d'acteurs, la communauté internationale était capable de résoudre des situations de réfugiés aussi complexes que celles des personnes toujours déplacées en Europe longtemps après la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, des millions

de réfugiés indochinois et des réfugiés d'Amérique centrale dans les années 1980.

En comprenant les caractéristiques particulières à chaque situation de réfugiés, et en considérant les besoins, les préoccupations et les capacités des pays de première destination d'asile, du pays d'origine, des pays de réinstallation, des pays donateurs et des réfugiés eux-mêmes, la communauté internationale a mis fin, avec succès, à la souffrance de multiples populations de réfugiés au cours de ces cinquante dernières années.<sup>5</sup> Une telle approche intégrée et globale est nécessaire pour résoudre les situations de déplacement prolongées actuelles.

En dépit du besoin pour une telle approche à plusieurs facettes, la réponse générale des responsables politiques demeure compartimentée, et les questions relatives à la sécurité, au développement et à l'humanitaire sont celles qui font l'objet de plus longues discussions dans les divers forums. Il n'existe presque aucune intégration des approches au niveau stratégique et peu de coordination efficace sur le terrain. Ni l'ONU, ni les gouvernements donateurs n'ont proprement incorporé la résolution des déplacements récurrents à la promotion du développement économique et politique, la résolution des conflits et la recherche d'une paix et d'une sécurité durables.

Les solutions globales aux situations de déplacement prolongées doivent dépasser ces divisions et adopter une nouvelle démarche qui incorpore des initiatives politiques récentes effectuées par une variété d'acteurs. Pour que les solutions soient vraiment globales, et ainsi efficaces, elles doivent s'accompagner d'un engagement coordonné de la part d'un grand nombre d'acteurs de la paix et de la sécurité, du développement et de l'humanitaire.

Au niveau international, les responsables politiques et les militants ont récemment pris part à des réunions importantes portant sur les situations de déplacement prolongées, y compris le Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection, qui s'est tenu à Genève en décembre 2008, et dont les résultats ont montré qu'il existait un accord général international sur l'importance de la mise au point d'une réponse plus efficace face au problème du déplacement prolongé. Cet accord a encouragé l'UNHCR à proposer une Conclusion de son Comité exécutif sur les situations de réfugiés prolongées pour 2009. Toutefois, en août 2009, il n'était pas certain que cet accord serait toujours de mise autour du texte proposé. Il restait toujours des différences d'opinion sur les questions liées à la définition, à la coopération internationale

et au partage des responsabilités, aux démarches à adopter pour des solutions durables et à la place des réfugiés au sein du système onusien en général. Il est important que cette Conclusion du Comité Exécutif parvienne à résoudre ces problèmes et à faire disparaître les différences d'opinions entre les pays d'accueil du Sud et les pays donateurs et de réinstallation au Nord.

Les pourparlers portant sur les déplacements prolongés devraient aussi prendre en considération de nouvelles opportunités internationales qui pourraient favoriser des discussions plus complètes et plus régulières associant les réfugiés, la construction de la paix, la migration et le développement. Des évolutions récentes du système de l'ONU, notamment la mise en place d'une Commission de consolidation de la paix et d'un Fonds pour la consolidation de la paix, peuvent offrir de nouvelles possibilités pour de telles réponses intégrées et durables. Les « programmes de pays uniques » de l'ONU remportent aussi l'adhésion croissante de la communauté internationale. Ces programmes nécessitent que les différents acteurs onusiens du développement fonctionnent d'une manière plus intégrée au niveau des pays, selon un programme et un cadre budgétaire communs. Parallèlement, l'ONU est de plus en plus engagée dans la mise en place de missions intégrées dans les situations de conflit ou post-conflit. Ces missions rassemblent les fonctions de l'ONU relatives à l'intervention humanitaire, à la défense des

droits de l'homme, au développement au maintien de la paix et à l'action politique.

Des innovations notables ont aussi lieu dans les pays donateurs, principalement motivées par une conscience de plus en plus aiguë de l'évolution des dynamiques de la population mondiale de réfugiés, en particulier parce que cette évolution affecte la planification des programmes de réinstallation, et par l'importance qu'ont prises récemment les réponses coordonnées et « pangouvernementales » pour la consolidation de la paix dans les États fragiles. Par exemple, le Canada a établi un Groupe de travail sur les situations de réfugiés prolongées pour mettre au point une stratégie « pangouvernementale » en réponse à cette question.<sup>6</sup> De semblables initiatives dans d'autres États pourraient contribuer de manière importante à la formulation et à la mise en place d'une réponse plus efficace aux situations de déplacement prolongées. Toutefois, le succès d'une telle approche dépendra entièrement de l'engagement continu d'une grande diversité d'acteurs.

Bien que la mise en place de telles réponses soit un défi et ne sera ni facile, ni rapide, elle demeure essentielle. Trouver des solutions globales aux situations de déplacement prolongées est le meilleur moyen de répondre aux préoccupations des pays occidentaux, de répondre aux besoins de protection des réfugiés et de répondre aux préoccupations des pays d'asile. Ainsi, la mise en place

d'efforts concertés pour résoudre ces situations est-elle non seulement dans l'intérêt des réfugiés et des déplacés, mais aussi dans celui de tous les acteurs du système international.

*Gil Loescher (gil@loescher.freeserve.co.uk) est Professeur invité au Centre d'études sur les réfugiés (<http://www.rsc.ox.ac.uk/>). James Milner (James\_Milner@carleton.ca) est Professeur assistant de Sciences politiques à l'Université de Carleton (<http://www.carleton.ca/>).*

*Loescher and Milner sont les deux rédacteurs en chef de *Protracted Refugee Situations: Political, Human Rights and Security Implications* (United Nations University Press, 2008).*

1. Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Situations de déplacement prolongées, 30ème réunion du Comité permanent. [http://tiny.cc/UNHCR\\_ExCom](http://tiny.cc/UNHCR_ExCom).
2. Jeff Crisp, « Who has counted the refugees? UNHCR and the politics of numbers » (« Qui a compté les réfugiés ? L'UNHCR et la politique des chiffres »). *New Issues in Refugee Research*, Papier de Recherche No 12, Genève : UNHCR, juin 1999 [http://tiny.cc/Crisp\\_WP12](http://tiny.cc/Crisp_WP12).
3. Voir note 1 en fin de texte.
4. UNHCR, Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, « Economic and Social Impact of Massive Refugee Populations on Host Developing Countries, as well as Other Countries » (« Impact économique et social de populations massives de réfugiés sur les pays d'accueil en développement, ainsi que les autres pays »), 2004. [http://tiny.cc/refugee\\_impact](http://tiny.cc/refugee_impact)
5. Voir : Gil Loescher, Alexander Betts et James Milner : « The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of refugee protection into the twenty-first century » (« Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés : Politique et pratiques de la protection des réfugiés au vingt-et-unième siècle »), New York: Routledge, 2008.
6. Voir article pp28-29.

## Doublement oubliés

Thais Bessa

La détresse de plus de 4 millions de personnes déplacées par les conflits en Colombie correspond à la définition d'une situation de déplacement prolongée du point de vue du nombre de personnes concernées, de sa durée, de sa nature chronique et du manque de réponse appropriée de la part des gouvernements et de la communauté internationale. Cependant, la situation en Colombie n'est pas mentionnée dans les documents, rapports, réunions, présentations et publications officiels sur les situations de déplacement prolongées, ni par les organisations internationales, ni par les universitaires.

La Colombie est décrite comme un pays stable au revenu intermédiaire plutôt que comme un État failli, et c'est sur cet aspect que se concentrent les travaux actuels sur le déplacement prolongé. Représenter de manière erronée les causes du déplacement à l'intérieur de la Colombie et en provenance de celle-ci - comme celles d'un État démocratique menacé par des groupes terroristes et des trafiquants de drogue - empêche que ne soient reconnus les droits des migrants forcés. Les réactions face aux déplacements provoqués par le conflit colombien sont aussi influencées par les considérations portant sur la sécurité et la politique régionales, qui vont souvent à l'encontre des intérêts humanitaires.

Et comme l'importance des conflits et de la crise humanitaire en Colombie est minimisée, en conséquence les personnes déplacées ne font l'objet que d'une attention limitée de la part de la communauté internationale en termes d'efforts diplomatiques,

de ressources financières et de politiques spécifiques. Alors que cette situation se perpétue et qu'aucune initiative particulière sur les situations prolongées n'est mise en place dans la région, les PDI et les réfugiés vivent dans une situation incertaine qui ne cesse de se détériorer, avec de moins en moins de possibilités de bénéficier d'une protection, d'une assistance et de solutions durables pour mettre fin à leur calvaire.

L'étude de situations prolongées négligées, telles que celle de la Colombie, met en lumière les processus politiques complexes, à différents niveaux, qui se cachent derrière la perception d'une situation prolongée et son inclusion - ou son absence - dans les études menées et les efforts politiques. La plupart des travaux universitaires et des initiatives des organismes internationaux sur le déplacement prolongé ont été limités, se concentrant sur l'Afrique et l'Asie, et plus récemment sur les Balkans. L'étude de situations prolongées négligées telles que la Colombie peut permettre d'aborder le problème sous un angle nouveau, en particulier en ce qui concerne le déplacement interne, le déplacement urbain et les réponses régionales ou locales. Le cas de la Colombie peut aider à élargir les concepts et les efforts, non seulement à propos du déplacement prolongé mais aussi de la migration forcée en général.

*Thais Bessa (thais.bessa@gmail.com), est une ancienne étudiante de Master au Centre d'études pour les réfugiés et travaille aujourd'hui en tant que chercheuse indépendante sur la migration forcée en Amérique du Sud et le déplacement prolongé.*

# Avancer à dos de tortue

Abebe Feyissa Demo

## La réponse d'une communauté éthiopienne en situation de déplacement prolongée

Je m'appelle Abebe Feyissa Demo. Je suis né à Addis Abeba en 1960. Avant de devoir fuir mon pays, j'étudiais la psychologie à l'Université d'Addis Abeba. En 1991, j'ai fui pour échapper aux tortures brutales d'étudiants comme moi. En 1993, j'ai été réinstallé du camp de réfugiés de Walda vers le camp de réfugiés de Kakuma, où j'habite toujours aujourd'hui. Je m'implique activement auprès de ma communauté, et je travaille aussi depuis des années pour le Jesuit Refugee Service (JRS) de Kakuma. Mon rôle actuel dans cette organisation est Conseiller communautaire principal, ce qui implique de conseiller les personnes de ma communauté et de former d'autres personnes à dispenser des conseils psychologiques, ainsi que des massages.

Le camp de réfugiés de Kakuma, situé dans le nord-est du Kenya, a été initialement établi pour 12 000 mineurs soudanais qui y sont arrivés en 1992. Depuis, ils ont été rejoints par des réfugiés d'autres nationalités, si bien que le camp abrite aujourd'hui 70 000 individus. En plus de milliers de Soudanais supplémentaires, il s'y trouve des réfugiés venus de Somalie, d'Éthiopie, de République démocratique du Congo, du Burundi, du Rwanda et d'Ouganda. Nombre d'entre eux vivent à Kakuma depuis plus de dix ans. Ceux qui étaient enfants lorsqu'ils sont arrivés ont été éduqués et sont devenus adultes à Kakuma ; de nombreux autres enfants sont nés dans le camp et n'ont ainsi jamais vu leur pays « d'origine ». Depuis 2006, un grand nombre de réfugiés soudanais ont pu rentrer chez eux mais beaucoup ne sont toujours pas prêts à quitter Kakuma, surtout les femmes et les enfants.

La plupart des réfugiés éthiopiens qui vivent actuellement dans le camp étaient étudiants à l'université ou des professionnels qualifiés établis dans les villes d'Éthiopie. La plupart étaient célibataires et âgés de 18 à 35 ans. Parmi ces réfugiés, les hommes sont plus nombreux que les femmes. Ceux qui, comme moi, ont fui en 1991, sont d'abord restés dans le camp de réfugiés de Walda mais, au début de l'année 1993, l'ensemble de ce groupe de réfugiés éthiopiens a été réinstallé dans le camp de Kakuma, où plusieurs d'entre eux vivent toujours à l'heure actuelle.

Les possibilités offertes aux réfugiés de Kakuma pour améliorer leur sort sont limitées. La politique gouvernementale du Kenya impose aux réfugiés de rester dans l'un des deux camps : Kakuma ou Dadaab. Les réfugiés n'ont pas le droit d'élever des animaux car cela serait vu comme une source de conflit entre les réfugiés et les populations turkanas locales. L'environnement semi-aride ne permet pas la culture des terres. Les réfugiés peuvent toutefois commencer leur propre entreprise, s'ils peuvent trouver le capital nécessaire (soit par un prêt offert par une ONG, soit par de l'argent que leur famille leur envoie de l'étranger). Cependant, le marché est restreint car Kakuma se trouve dans une région très isolée - le nom « Kakuma » signifie « nulle part » en swahili - et la majorité des clients sont les autres réfugiés, un petit nombre d'employés d'ONG et les Kényans qui vivent dans les environs. Toutes les ONG du camp « emploient » des réfugiés mais, comme la législation kényane interdit en réalité l'emploi des réfugiés, ces derniers sont embauchés de manière bénévole et rémunérés par une « prime », qui est bien en-dessous du salaire qu'un Kenyan gagnerait pour un travail semblable.

« Chaque jour de la semaine tombe un dimanche, » me dit Zemedede Bezabih, réfugié comme moi, lorsqu'il explique le quotidien des réfugiés du camp de Kakuma.

Sans travail, tous les jours de la semaine sont les mêmes - seul leur nom est différent. Les seules préoccupations des réfugiés sont le moment présent, et de s'abriter du soleil brûlant et des tempêtes de poussière. Une ou deux fois par jour, ils cuisinent à l'intérieur de leur abri fait de couvertures en plastique ; chaque jour, chaque semaine et chaque mois, chaque année, peut-être pour toujours. Lorsque le dimanche survient plus d'une fois par semaine, il devient un jour maudit.

Tous les réfugiés veulent échapper à cette situation malsaine. Mais ils ne savent pas comment y échapper et, ce qui est encore plus frustrant, ils ne savent pas si cette situation prendra fin un jour. Les trois solutions durables de l'UNHCR sont le rapatriement librement consenti, l'intégration des réfugiés dans la structure sociale du pays d'accueil

ou la réinstallation dans un autre pays. Or, aucune de ces options ne semblent accessibles aux Éthiopiens de Kakuma. Chaque réfugié rêve de meilleurs lendemains mais ne possède pas les moyens de transformer ce rêve en réalité.

## Conséquences sur le comportement des réfugiés

Pendant de nombreuses années, les réfugiés ont passé sept dimanches par semaine sans aucune activité intéressante. Dans le même temps, ils avaient des attentes et rêvaient d'une vie meilleure.

Les réfugiés étaient comme un véhicule dont les freins et l'accélérateur seraient actionnés en même temps : beaucoup de ronflements de moteur mais aucun mouvement. Et le moteur finit toujours par rendre l'âme. Ainsi les réfugiés, au fil du temps, ont-ils commencé à se comporter différemment. Ils sont devenus vulnérables face aux maladies. L'hygiène personnelle est devenue un trop grand effort. Personne ne se préoccupait vraiment de faire un repas.

Pendant les tempêtes de poussière qui sévissent aux débuts de ces jours sans fin, il est fréquent de voir les réfugiés courir ça et là, de droite à gauche, pour trouver refuge et se protéger de la poussière - alors qu'il n'y a nulle part où aller. C'est comme si le seul fait de courir pouvait améliorer la situation.

Les réfugiés courent dans tous les sens, essayant tout ce qui leur vient à l'esprit pour trouver une solution à leurs problèmes et un moyen d'échapper à la vie de réfugié. Malgré cette activité frénétique, leurs progrès sont terriblement lents. Nous appelons cela « avancer à dos de tortue ». Les individus sont prêts et sont disposés à faire tous les efforts nécessaires pour échapper à leurs problèmes mais le seul animal qui puisse les aider est une tortue, et donc la personne qui se trouve sur son dos avance à peine, malgré tous ses efforts. Au bout d'un certains temps, certaines personnes finissent carrément par abandonner : elles descendent de la tortue et vont se pendre à un arbre.

## Comment certains réfugiés s'adaptent mieux que d'autres ?

Les réfugiés travaillant dans les camps comme conseillers et travailleurs sociaux pour des ONG ont reconnu les difficultés quotidiennes et débattu fréquemment des différentes manières d'intervenir. Ils

n'agissaient pas tout à fait en tant que conseillers professionnels. L'inquiétude qu'ils éprouvaient pour leurs camarades réfugiés venait plus d'un sentiment de responsabilité commune que d'un sens du devoir professionnel.

Ils ont remarqué que certains réfugiés semblaient s'adapter mieux que d'autres à la vie dans les camps. Il était fréquent de voir des réfugiés s'enfermer pendant des heures à dépenser leur argent dans les parcs. Bizarrement, ces réfugiés étaient moins anxieux que leurs homologues sur

blessé à la jambe. Tout le monde parlait sans vraiment écouter les autres, ils parlaient simplement avec un sentiment d'agitation et de satisfaction. Celui qui s'était blessé en poursuivant les voleurs parlait de sa blessure pleine de sang sans même en sentir la douleur. Parfois, ces échanges duraient jusque tard dans la nuit. Et le lendemain matin, beaucoup d'entre eux disaient avoir bien dormi, et leurs visages semblaient en effet plus reposés qu'à l'habitude.

Ceux d'entre nous qui sont conseillers ou travailleurs sociaux discutaient

Ils ont un objectif : gagner le prochain jeu. En comparaison, de nombreux réfugiés n'ont rien à attendre de la vie.

Nous avons ensuite pensé aux réfugiés qui, la nuit, couraient après les voleurs en criant « leba, leba ! ». Ils rentraient sans avoir attrapé les voleurs, sans avoir récupéré les biens qui avaient été volés, parfois même blessés, avec des bleus et des égratignures, mais ils pouvaient pourtant parler pendant des heures avec une vitalité inhabituelle. Pourquoi ? Quelle était la raison de leur sommeil profond, et du visage reposé qu'ils affichaient le lendemain matin ?



Un groupe de jeunes démontre une danse soudanaise traditionnelle dans le cadre d'un Festival de Jeunesse, camp de réfugiés de Kakuma.

Nous en avons conclu que le plaisir et la satisfaction dans la vie se trouvent dans le fait d'avoir quelque chose à espérer et dans la libération sans entrave d'énergie physique afin d'atteindre un objectif significatif.

### Développement d'activités communautaires

En nous inspirant de cette découverte, nous avons décidé de trouver des moyens d'aider nos homologues réfugiés. Nos

leur vie de réfugiés qui semblait ne jamais prendre fin. Pour eux, les heures défilaient rapidement. Les jeunes réfugiés passaient leur temps à jouer et à écouter du kïrar (un instrument à cordes éthiopien traditionnel). Leur visage avait souvent l'air reposé.

A cette époque, il était aussi souvent fréquent d'entendre, la nuit, les gens crier « Leba, leba ! » (« Au voleur ! Au voleur ! »). Les réfugiés mineurs soudanais (les « enfants perdus », aujourd'hui réinstallés aux États-Unis) avaient l'habitude d'attaquer la communauté éthiopienne pendant la nuit. Tout le monde se mettait alors à chasser les voleurs dans la plus grande obscurité, mais ces jeunes soudanais se faisaient rarement attraper. Ce qui nous a surpris, c'étaient les réactions des personnes qui avaient pourchassé les voleurs. A leur retour, ils se rassemblaient en petits groupes pour échanger leurs expériences : l'un d'entre eux avait attrapé son voisin par le cou, prenant celui-ci pour un voleur ; un autre n'avait pas réussi à trouver la porte de son abri pour sortir pourchasser les voleurs ; un autre s'était cogné contre un arbre ou bien était tombé dans un fossé et s'était



Camp de réfugiés de Kakuma

régulièrement de ces expériences et de ces incidents. Ce qui nous intéressait, ce n'était pas l'expérience en elle-même mais plutôt l'effet qu'elle avait sur les réfugiés. Nous voulions comprendre ce qui, dans ces expériences, apportait un sentiment de plaisir et de bien-être.

Prenons l'exemple des personnes qui parient de l'argent. Certes, ils ne sont pas un bon modèle mais leur comportement semble leur apporter certains bienfaits.

efforts ont d'abord porté sur les plus jeunes car ils étaient les plus affectés par cette vie interminable de réfugié. Les étudiants anciennement inscrits à l'université et les jeunes professionnels qualifiés et ambitieux regardaient, sans pouvoir rien faire, le plus bel âge de leur vie défilé sous leurs yeux. Notre objectif était de les engager dans des activités qui les intéresseraient. Par exemple, nous avons organisé des pièces de théâtre et des festivals musicaux, qui leur ont permis de réfléchir à leur vie



Membre d'un groupe de femmes faisant du crochet. Camp de Kakuma.

de réfugié et qui leur ont même donné l'occasion de rire de leur malheur.

L'un des membres de notre communauté, qui travaillait pour une ONG dans le camp, avait été un footballeur célèbre là d'où il venait. Il a vite réussi à former deux équipes de jeunes réfugiés et, après quelques semaines d'entraînement, un match entre les deux équipes a été organisé, auquel tous ont été conviés à regarder. Le jour du match, un nombre extraordinaire de réfugiés se sont déplacés. Ils ont marché trois kilomètres jusqu'au terrain de football et regardé le match dans une grande animation, dans l'impatience de voir gagner l'équipe qu'ils supportaient.

En retournant au camp, la plupart des réfugiés marchaient en se tenant droit et la tête haute, en parlant plus fort que d'habitude et en souriant plus souvent. Depuis, les réfugiés sont non seulement revenus pour voir d'autres matches, mais aussi pour participer à des séances d'entraînement. Au fil du temps, de nombreux réfugiés ont fini par former des équipes de football, chacune avec son propre nom. Les activités sportives qui ont commencé dans la communauté de réfugiés éthiopiens se sont étendues aux autres communautés de réfugiés : soudanaise, somalienne, congolaise. Des matches intercommunautaires ont alors été organisés.

Dans un autre domaine, des réfugiés qui étaient membres de l'église orthodoxe éthiopienne ont décidé de mobiliser les

autres réfugiés en vue de construire une église qui serait suffisamment grande pour que tout le monde puisse s'y rendre. Au bout de deux ans, avec un soutien financier étranger, les réfugiés avaient construit deux églises flambant neuves. Les jeunes et de nombreuses personnes âgées ont participé avec enthousiasme à la construction des églises. Les activités ecclésiastiques et le nombre de pratiquants augmentaient de jour en jour.

Mais, de manière plus importante, les réfugiés qui ont passé du temps et dépensé de l'énergie dans ce projet ont trouvé que leur appétit pour toute nourriture disponible s'était développé, tout comme leurs réserves d'énergie physique. Ils ressentaient une fatigue agréable après leur travail et dormaient bien la nuit. Ils étaient devenus de nouvelles personnes.

Un ancien étudiant en Arts du spectacle à l'Université d'Addis Abeba s'est porté volontaire pour écrire, mettre en scène et produire des pièces de théâtre qui conviendraient aux réfugiés de tous les âges. Un matin, des posters colorés écrits à la main sont apparus un peu partout dans les camps, invitant les réfugiés à une pièce de théâtre. Tout le monde en parla, ce qui provoqua une grande curiosité et une profonde excitation. Beaucoup ont ressenti la même sensation que lorsqu'ils se rendaient au théâtre dans leur ville d'origine. La vie suivait son cours.

Les réfugiés ont ensuite eu la possibilité de voir un spectacle au théâtre au moins une fois tous les deux mois. La représentation devenait alors le principal sujet de conversation de la semaine, plutôt que les difficultés de la vie de réfugié. Les réfugiés avaient quelque chose à espérer.

Construire une église et regarder un spectacle n'étaient pas des fins en soi ; au contraire, ces activités représentaient un tremplin vers quelque chose de plus important et de plus intéressant. Enfin se présentaient aux réfugiés des occasions de libérer leur énergie. Ils se sentaient mieux.

En quelques années, les réfugiés du camp de Kakuma ont ouvert des bars et des restaurants, des boutiques et d'autres commerces offrant des services. Cafés internet, spectacles vidéo, tennis de table, piscine et autres sports d'intérieur, barbiers et salons de coiffure... tous se sont mis à proliférer.

Une fois qu'ils avaient récupéré leur fierté et redonné un sens à leur vie, les réfugiés se sont sentis animés du désir de redécorer leur logement. Une compétition s'est vite développée entre réfugiés en ce qui concernait la décoration intérieure, de même que la plantation d'arbres et de fleurs dans leur cour. Certains réfugiés, qui n'avaient jamais envisagé la possibilité de vivre normalement dans un camp, se sont mariés et ont eu des enfants. Aujourd'hui, ces enfants sont scolarisés, et tous ont des raisons de continuer à vivre dans le camp - et de ne pas vouloir mourir.

### Conclusion

Tous les réfugiés ont besoin d'un sentiment de sécurité pour bien fonctionner. Vivre dans l'ombre de la peur endommage et détruit l'âme. C'est pourquoi ils ont fui. Les réfugiés ont aussi besoin d'activités intéressantes, qui ont un sens, tout comme c'était le cas dans leur pays d'origine. Cela ne signifie pas que les réfugiés devraient disposer des mêmes possessions qu'ils avaient chez eux. Cependant, ils doivent vivre avec le sentiment de se sentir comme chez eux.

Le plus souvent, ce sont les pays voisins qui peuvent offrir un refuge aux populations en fuite. Les pays d'accueil et les ONG ne doivent pas en conclure qu'il est simplement suffisant de fournir aux réfugiés des rations alimentaires (bien que celles-ci soient cruciales) et de s'assurer qu'ils soient hors de danger.

En plus de leurs besoins essentiels, il faut que les réfugiés aient accès à des activités intéressantes, à des choix et à un certain degré de contrôle sur leur propre vie. Bien souvent, ces besoins peuvent être comblés sans l'intervention des divers organismes. Comme les Éthiopiens de Kakuma l'ont montré, les communautés de réfugiés sont tout à fait capables de s'organiser et de soutenir leurs membres, si on leur en donne l'occasion. Toutefois, donner un sens à la vie reste une gageure lorsque l'on passe plus de 15 ans dans un camp. C'est pourquoi, même si les réfugiés en situation de déplacement prolongée sont capables de développer des ressources et de trouver les moyens de s'adapter, il est, en du compte, indispensable de trouver des solutions permanentes à leurs problèmes.

*Abebe Feyissa Demo a récemment été réinstallé en Australie. L'auteur aimerait remercier Rebecca Horn (RHorn@qnu.ac.uk) pour son assistance dans l'écriture de cet article. Rebecca est chargée de recherche pour l'Institut international pour la santé et le développement à l'Université Queen Margaret d'Édimbourg.*

# Écouter les expériences des personnes durablement déplacées

Dayna Brown et Kathryn Mansfield

**Cet article s'inspire de témoignages de personnes qui ont connu des situations de déplacement prolongé, recueillis par le Projet d'écoute (Listening Project).**

Le Projet d'écoute est né de la conviction que les personnes qui travaillent, à travers le monde, dans l'aide humanitaire, l'aide au développement, la consolidation de la paix, la conservation de l'environnement et les droits des personnes peuvent apprendre beaucoup en écoutant les analyses et les opinions des populations locales concernant les conséquences immédiates et à long terme de cette assistance venue de l'extérieur. Les thèmes récurrents révélés par les Exercices d'écoute pour les situations de déplacement prolongées portaient sur trois aspects en particulier : les défis associés au retour ; qui sont les bénéficiaires de l'assistance internationale ; et les questions de la sécurité.

## Les défis associés au retour

**Priorités extérieures:** Un certain nombre de réfugiés qui étaient revenus chez eux après un long déplacement ont affirmé que, s'ils étaient rentrés, c'était souvent parce qu'ils y avaient été poussés par des programmes et des priorités extérieures, plutôt que parce qu'ils se sentaient prêts à rentrer et réintégrer leur communauté. Au Sri Lanka, au moment de l'Exercice d'écoute à la fin 2007, les personnes déplacées se sentaient toutes à la merci des programmes du gouvernement ou de ceux de la communauté internationale. Certaines PDI avaient l'impression que, pour continuer à bénéficier de l'assistance internationale, elles devaient rester dans des camps. D'autres ont suggéré, au contraire, que le gouvernement du Sri Lanka demandait aux ONG de quitter le pays et exhortait les réfugiés à rentrer chez eux, alors même que ces derniers pensaient que la situation n'était pas suffisamment sûre pour permettre le retour.

En Bosnie et au Kosovo, presque tout le monde a mentionné le soutien de la communauté internationale au retour des réfugiés et des PDI, et beaucoup ont affirmé qu'ils n'auraient pas pu rentrer sans cette assistance internationale et ont exprimé leur reconnaissance. Toutefois, certains ont observé que, puisque de nombreux donateurs européens voulaient

leur pays (où ils s'étaient réfugiés) une fois les conflits terminés, ils ont donné priorité au retour des réfugiés et l'ont financé si vite que les populations ont été prises de court. Se sentant forcées d'accepter une réconciliation artificielle, certaines personnes ont affirmé que leur obligation de retourner dans certaines régions - souvent à un rythme plus rapide que celui auquel elles s'étaient préparées - afin de bénéficier d'une assistance représentait une violation de leurs droits.

En Bosnie, de nombreuses personnes ont fait part de leur frustration à la vue de maisons vides qui, selon elles, avaient été reconstruites pour des raisons politiques. Dans d'autres cas, les personnes ont reçu des parcelles de terre, ou ont été réinstallées par les autorités locales, et n'ont jamais reçu l'assistance supplémentaire qui leur avait été promise, si bien qu'elles subsistent à peine à leur besoins aujourd'hui ou qu'elles ont dû repartir.

Au Kosovo, les populations étaient particulièrement préoccupées par l'objectif principal des bailleurs de fonds concernant le retour et la promotion de communautés multiethniques. Interrogé par un membre de l'Équipe d'écoute qui lui demandait pourquoi il était si désireux de voir les serbes kosovars déplacés retourner dans leur village, un membre du conseil communautaire albanien kosovar a répondu : « parce que comme ça, on pourra obtenir plus de choses ».

**Préparation:** Dans de nombreuses situations, comme les déplacements ont duré plus d'une génération, les personnes ne sont pas préparées pour la vie vers laquelle elles retournent. Comme par exemple, une jeune femme angolaise vivant dans un camp de rapatriés parlait parfaitement l'anglais mais pas le portugais, ayant passé la plupart de sa vie dans un camp de Zambie où elle avait fini son éducation secondaire et où elle avait trouvé un bon emploi pour une ONG internationale. Lorsque le temps est venu pour elle de rentrer en Angola, elle ne s'y est pas opposée, même si cela signifiait qu'elle

aller quitter une vie relativement stable dans le camp pour une vie faite d'incertitudes. Elle a expliqué ne pas avoir pu apprendre le portugais et ne pas avoir trouvé d'emploi en tant que professeur d'anglais après son retour, et elle s'est donc mise à ramasser du bois et transporter des briques et de l'eau pour les autres familles du village.

Parmi les Angolais, de nombreux réfugiés et PDI sentaient qu'ils seraient mieux dans les camps, et ont exprimé des réserves quant à leur retour sur leur lieu d'origine. Certaines de ces personnes s'étaient créées une nouvelle vie dans les régions où elles avaient fui, comme cette femme qui nous a dit : « J'ai des enfants et des petits-enfants ici à Luanda, alors que je n'ai plus personne là d'où je viens. » D'autres se demandaient si la situation était suffisamment sûre pour permettre leur retour. Certaines avaient aussi amassé un grand nombre de biens au cours de leur déplacement et se sentaient lésées de ne pas pouvoir les emmener avec elles quand elles ont été rapatriées, ce qui a rendu leur réinstallation encore plus difficile.

Un rapatrié cambodgien qui avait connu plus de dix ans de déplacement pendant la guerre nous a expliqué à quel point il était peu préparé pour reprendre la vie qu'il vivait dans son village : « Dans les camps, nous ne savons pas comment cultiver le riz, ni à quoi ressemble un buffle ou une vache. » Nous mangeons la viande qui est disponible et nous utilisons du charbon. Nous connaissons les fruits mais pas les arbres. Lorsque je suis rentré chez moi, j'ai vu une vache et j'ai cru que c'était un gros chien. Lors j'ai dit : « Pourquoi les chiens sont-ils si gros au Cambodge ?... La vie après le camp a été difficile. Avant, ils nous apprenaient comment être un roi, et non comment être une personne simple ou vivre sans confort. Ils devraient enseigner des compétences, nous former de manière pratique. Les ONG devraient nous apprendre l'agriculture. »

Un réfugié d'origine karen, vivant dans un camp à la frontière birmano-thaïlandaise et travaillant pour une ONG locale, était du même avis : « Ce n'est pas bon de rester longtemps dans un camp. Cela fait déjà une génération que nous y sommes. Les gens survivent grâce à l'assistance. Si nous devions retourner en Birmanie demain, nos

parents seront âgés et ne travailleront plus. Nos enfants ne savent pas comment cultiver le riz - comment pourront-ils survivre ? Je comprends qu'ils ne possèdent aucune terre mais ils ont besoin qu'on les forme à l'agriculture, car ils devront s'y mettre immédiatement une fois qu'ils auront été rapatriés... Tout le monde ne peut pas être professeur ou étudiant. Il faut que certaines personnes sachent comment cultiver la terre, ou encore construire des maisons. »

**Sécurité économique:** Les commentaires de personnes dans de nombreux autres pays se font l'écho de ces préoccupations concernant la pertinence et l'insuffisance des programmes destinés à améliorer leurs moyens de subsistance au moment de leur retour - ce qui les pousse souvent à partir de nouveau pour chercher du travail. En Bosnie, les personnes ont indiqué que la production agricole n'était pas une source de revenus traditionnelle pour la plupart des gens, étant donné le niveau d'industrialisation d'avant la guerre et la petite taille des fermes. Même s'ils ne pensaient pas que l'assistance agricole offerte par les organismes d'assistance était inadéquate, ils ont suggéré que d'autres types de formation et d'investissement étaient nécessaires pour créer de nouveaux emplois et pour leur permettre de rivaliser avec les autres producteurs européens. Aujourd'hui, dans de nombreux villages, seules les personnes âgées sont restées, tandis que les jeunes sont partis pour la ville ou pour d'autres pays à la recherche d'un emploi.

De nombreuses personnes du Kosovo s'accordaient à dire que la création d'emplois devait être une des toutes premières priorités, en particulier pour les jeunes. Elles ont aussi souligné les taux actuels de chômage (plus de 50%) et de pauvreté (environ un tiers de la population), ainsi que les obstacles que représentent la corruption et le manque de confiance des investisseurs avant que ne soit résolue la question du statut du Kosovo. Une personne nous a confié : « Certaines personnes [issues de la diaspora] veulent

investir dans les entreprises et créer des emplois mais il n'existe pour l'instant aucune réglementation pour garantir leurs investissements. » Certains ont aussi mis en lumière le manque d'opportunités d'emploi hors de la capitale, Pristina, ce qui a entraîné un nouvel exode : ainsi, si les personnes ne migrent pas hors du Kosovo, du moins migrent-elles des campagnes vers les villes, ce qui rend le retour des réfugiés économiquement impossible.

De manière semblable, dans les pays d'Asie du Sud-Est touchés par le tsunami de 2004, de nombreuses personnes affirment qu'elles auraient préféré recevoir un plus grand soutien pour retrouver du travail plutôt que de l'aide pour reconstruire leur logement, précisant que si elles avaient des revenus alors elles pourraient reconstruire leur logement par leurs propres moyens.

### Qui sont les bénéficiaires ?

**Communautés d'accueil ou PDI et réfugiés ?** Dans de nombreuses situations, des personnes ont soulevé des questions concernant l'assistance internationale dont bénéficiaient les personnes déplacées mais pas leurs communautés d'accueil. Par exemple, dans une région du Sri Lanka, seules les PDI ont bénéficié de l'assistance internationale, bien qu'elles soient établies dans les trois Divisions les plus pauvres du pays. Un ecclésiastique musulman a fait part de ses préoccupations quant aux jalousies suscitées, affirmant : « Au début, les communautés locales aidaient les PDI. Ensuite, seules les PDI ont commencé à recevoir une assistance, et seule leur vie a commencé à s'améliorer. Les communautés locales étaient négligées, ignorées, et aujourd'hui, elles souffrent et elles sont en colère. » Un cordonnier voisin partageait le même point de vue, disant des PDI présentes dans sa communauté : « Elles n'arrivent avec rien. Puis, au bout d'un ou deux ans, elles ont de l'argent, des terres, et elles ont même construit des maisons. Et en plus, elles continuent de recevoir des rations. Quant à nous, nous ne recevons rien et pourtant nous vivons toujours dans la pauvreté. » De nombreuses PDI

ont parlé de ces tensions et reconnu le besoin de combattre la pauvreté dans les communautés d'accueil : « Nous savons que les autochtones ne bénéficient pas de cette assistance et nous pensons qu'ils devraient aussi en bénéficier. Je pense que les gens du coin ne reçoivent aucune assistance parce qu'ils n'ont pas tout perdu, et qu'il semble donc que nous méritons plus d'être aidés. »

D'autres observations ont mis en lumière les avantages économiques entraînés par la présence d'un camp de réfugiés : un nouveau marché pour les biens de production et une main-d'œuvre potentielle (si bien que les organismes d'assistance embauchent localement). L'inconvénient, toutefois - selon les réactions recueillies à Lokichoggio, au Kenya - c'est que lorsque les réfugiés et les organismes d'assistance s'en vont, les opportunités d'assistance et d'emplois diminuent du même coup.

Les communautés d'accueil du nord-ouest du Kenya étaient aussi préoccupées par la surexploitation de leurs ressources naturelles, en particulier des arbres qui sont maintenant en nombre restreint après avoir été abattus pour faire du bois de chauffe, construire des barrières et des maisons et produire du charbon, afin de faire face à l'augmentation de la population provoquée par le flux de réfugiés. Alors que le vaste camp de Kakuma a longtemps représenté un marché pour le bois, les ressources naturelles se sont amenuisées, un grand nombre de ponts et de routes ont été endommagés par les camions transportant des denrées, et il y a eu peu d'investissements qui allaient contribuer au développement de la région à long terme.

**Cibler l'assistance:** La sélection et la « catégorisation » des bénéficiaires de l'assistance sont des questions difficiles dans les contextes de déplacement prolongé et de réinstallation, et les critères adoptés par les organismes extérieurs n'ont parfois aucun sens aux yeux de ces bénéficiaires (et de ceux qui n'en bénéficient pas), tout en ayant un impact immense sur leur vie. Par exemple, sans l'étiquette « PDI », « parent célibataire » ou « victime du tsunami », de nombreuses personnes extrêmement pauvres et vulnérables n'ont reçu aucune assistance au Sri Lanka. Comme le dit le directeur d'un organisme humanitaire de Colombo : « [Nous avons connu] des difficultés après le tsunami dans la mesure où les PDI affectées par le tsunami ont bénéficié d'une bien plus large assistance que les PDI affectées par les conflits qui étaient pourtant déplacées dans des camps ou ailleurs depuis des années. » À Aceh aussi, malgré l'omniprésence de l'assistance



CDIA/Isabella Jea



post-tsunami, des personnes qui avaient été déplacées par les conflits, et qui avaient perdu leurs biens et leur emploi, n'ont rien reçu car elles n'ont pas été désignées comme victimes du tsunami, alors que celui-ci était la priorité de la communauté internationale.

En Angola, les populations pouvaient bénéficier d'une assistance si elles étaient des « réfugiés » victimes des conflits en RDC, des « réfugiés angolais rapatriés » ou des « PDI ». Si elles étaient catégorisées seulement comme résidentes – des Angolais qui avaient abandonné leur logement au cours de la guerre à la recherche de nourriture et de sécurité dans les villes voisines ou dans la savane mais qui ne s'étaient pas déplacés suffisamment loin pour être considérées comme PDI - alors elles n'avaient pas le droit à l'assistance. Comme nous l'a expliqué un agriculteur frustré : « Quand la guerre a éclaté, beaucoup de personnes ont fui en Zambie ou ailleurs mais nous, nous sommes restés ici. Aujourd'hui, ceux qui ont fui reçoivent de l'aide mais ceux qui sont restés ici tout au long de la guerre ne reçoivent aucune assistance. »

De même, en Bosnie Herzégovine, de nombreuses personnes étaient en désaccord avec le fait que les rapatriés étaient prioritaires par rapport aux personnes qui étaient restées pour bénéficier de l'assistance. Au Kosovo, un personne interrogée a donné voix à cette objection : « Nous leur avons demandé [à un organisme international] d'aider les familles pauvres qui n'avaient pas été déplacées mais on nous a répondu que ce n'était pas possible. Alors nous avons dit, «Qu'est-ce qu'il faut faire alors pour bénéficier de l'assistance, quitter le Kosovo puis revenir ?» »

**Sécurité et protection:** Enfin, les réfugiés, les déplacés et les rapatriés de diverses régions ont soulevé la question de leur sécurité personnelle, du manque de protection et des pressions pour rentrer chez eux. Dans de nombreux camps de PDI du Sri Lanka, les personnes ont affirmé qu'elles étaient menacées si elles réclamaient des services ou étaient trop exigeantes. Alors que de nombreux abus sont signalés, les PDI ne pensent pas que ceux-ci soient véritablement enregistrés par les officiers du camp ou le personnel chargé de la protection, et beaucoup ont exprimé leur déception vis-à-vis de « l'échec [d'un certain organisme international] face à ses obligations ».

Un certain nombre de personnes au Cambodge ont fait part, non sans émotion, des abus qu'ils ont subis ou dont ils ont été témoins en tant que réfugiés dans les camps



Listening Team Member, Diego Devesa Laux

Exercice d'écoute, Thaïlande 2007

de Thaïlande pendant la guerre civile, y compris les violences physiques, la traite des personnes, le viol et le harcèlement sexuel. Quinze ans plus tard, il était clair qu'ils étaient toujours traumatisés. La plupart d'entre eux ne savaient pas qu'il existait un mandat international pour protéger les personnes dans les camps de réfugiés.

Les réfugiés des camps de la frontière birmano-thaïlandaise ont demandé une plus grande présence sur le terrain des bailleurs de fonds et des organismes internationaux, en particulier ceux dont le mandat est de protéger les réfugiés et d'empêcher les retours forcés. Un des nouveaux réfugiés a décrit la situation : « Les autorités thaïlandaises viennent dans le camp et essaient de capturer les nouveaux arrivants qui n'ont pas de papiers. En Birmanie, nous avons peur du gouvernement et dans les camps, nous avons peur aussi. »

Dans le camp de réfugiés de Kakuma, au Kenya, les réfugiés de longue date ont affirmé qu'on leur avait dit de retourner au Soudan mais ils ont des réserves par rapport à leur sécurité et ils demandent plus d'assistance pour rentrer chez eux. Les travailleurs humanitaires internationaux disent avoir déjà entendu ces préoccupations et savent que l'insécurité est encore très présente au Soudan, mais ils n'ont pas suffisamment de fonds pour offrir leurs services aux réfugiés, depuis que la priorité des bailleurs de fonds est devenue le rapatriement au Soudan.

### Conclusion

Le Projet d'écoute interroge les bénéficiaires de l'aide pour tirer des enseignements, produire des outils et adopter des approches qui sont, d'une manière générale, acceptables et transférables dans divers contextes, afin d'améliorer l'efficacité de l'assistance internationale. Un grand nombre des problèmes mis en exergue dans cet article ne sont pas uniques aux personnes en situation de déplacement prolongé - loin s'en faut. Toutefois, prendre en considération les problématiques récurrentes qui en émergent - le besoin d'aider les personnes à retourner chez elles durablement, de garantir que tous ceux qui sont dans le besoin reçoivent un soutien adéquat, et de garantir la sécurité des déplacés - devrait permettre aux personnes qui travaillent auprès des populations déplacées depuis longtemps d'éviter de reproduire des erreurs qui ont des répercussions à long terme sur ces populations.

*Dayna Brown (dbrown@cdainc.com) est directrice du Projet d'Écoute, organisé par CDA Collaborative Learning Projects, en partenariat avec des donateurs et des organisations. Kathryn Mansfield est coordinatrice du réseau de consolidation de la paix à l'Institut Kroc pour les Études Internationales sur le Paix de l'Université de Notre Dame. Les rapports de terrain et les synthèses du Projet d'écoute sont disponibles sur [www.cdainc.com](http://www.cdainc.com).*

Un nouveau Sommaire de ressources sur les situations de déplacement prolongées (en anglais) se trouve désormais en ligne sur : [www.forcedmigration.org/browse/thematic/protracted-displacement-situations/](http://www.forcedmigration.org/browse/thematic/protracted-displacement-situations/) Le sommaire, produit par FMO (les Migrations Forcées en ligne, du Centre d'études sur les réfugiés), offre une sélection de ressources fondées sur le Web et la bibliothèque numérique de FMO, ainsi que les détails de contact de nombreuses organisations oeuvrant dans ce domaine.

# Crise et déplacement en Somalie

Anna Lindley

## Les chocs causés par le déplacement peuvent-ils changer les paramètres de la réponse aux situations de déplacement prolongées ?

Pour beaucoup, la Somalie est l'exemple-type d'une situation de crise permanente, un « trou noir » de la mort et du désastre subissant un processus de « développement en sens inverse ». D'une certaine manière, de telles images dépossèdent les régions somaliennes de leur histoire des vingt dernières années. Elles ne représentent en rien la réalité des entités politiques sous-nationales émergentes qui ont garanti un certain degré de sécurité civile dans certains endroits à certains moments. Elles ne représentent pas non plus les personnes qui ont modifié leur comportement et leur mode de vie pour s'adapter à l'insécurité et même tirer profit des opportunités qu'engendrent les conflits.<sup>1</sup> La vie continue, mais d'une manière que les personnes étrangères à la situation ont du mal à imaginer.

Cependant, ce récit omniprésent d'une crise permanente en Somalie a entraîné, selon les réflexions critiques de certains travailleurs humanitaires, une sorte d'ignorance fonctionnelle chez les organisations humanitaires au sujet de l'évolution du paysage politique somalien et de l'impact politique des distributions d'aide, souvent

mal contrôlées, sur les personnes déplacées de l'intérieur. La conception si répandue de la situation somalienne en tant que situation d'urgence a été utilisée à mauvais escient comme une justification pour ne tirer aucune leçon des événements et pour ne pas penser aux conséquences à long terme de la compromission des principes humanitaires.<sup>2</sup>

En parallèle, la situation de déplacement prolongée au Kenya - le pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés somaliens - est souvent décrite, à l'instar de nombreuses situations prolongées, comme chronique et statique, tandis que les réfugiés sont décrits comme des êtres passifs, dans les limbes, entassés dans des camps. Même s'il est vrai que la population de réfugiés somaliens est restée relativement stable (environ 150 000 individus) entre 1999 et 2005, en réalité la situation des réfugiés a évolué, que ce soit en termes de population des réfugiés eux-mêmes (certains allant et venant entre le Kenya et la Somalie, ou se rendant dans d'autres pays), en termes démographiques (décès, naissances d'enfants en exil), en termes géopolitiques (diminution des fonds accordés par les

donateurs, affaiblissement de la sécurité au Kenya et transformation de la Somalie en théâtre de la guerre contre le terrorisme) et en termes de solutions recherchées par les réfugiés (recherche de modes de vie au-delà des structures du régime officiel des réfugiés et de l'assistance humanitaire, souvent en se réinstallant clandestinement dans des zones urbaines ou d'autres pays).

Toutefois, la réponse de la communauté internationale aux problèmes des réfugiés somaliens a en fait stagné, dominée par des stratégies de confinement qui réduisent les possibilités d'un grand nombre de personnes immobilisées pendant près de vingt ans. Le manque de volonté politique de la part du Kenya et d'autres membres de la communauté internationale s'est avéré être l'une des principales raisons de l'échec d'initiatives telles que le Plan d'action global pour les réfugiés somaliens<sup>3</sup> au milieu des années 2000.

Ainsi, les récits habituels de la situation en Somalie comme une crise et un bouleversement permanents et de la situation des réfugiés comme une stagnation prolongée, qu'une analyse plus détaillée peut toutefois contredire, semblent avoir façonné les interventions internationales de plusieurs manières importantes. Les

récents événements ayant eu lieu dans les régions somaliennes permettent de mieux comprendre pourquoi. Les violences ayant suivi l'expulsion des tribunaux islamiques et l'arrivée, en 2007, du Gouvernement fédéral de transition (GFT), alors soutenu par l'Éthiopie, ont provoqué un énorme choc de déplacement. Dans un contexte où les habitants de Mogadiscio avaient été jusqu'alors capables, dans une certaine mesure, de s'adapter à l'insécurité urbaine, ces violences ont créé un grand bouleversement, si bien que de nombreuses personnes se sont tournées vers l'émigration comme stratégie de survie. Des quartiers entiers se sont vidés tandis que leurs habitants



Femmes et enfants déplacés dans le camp Sheikh Omar à Jowhar, Somalie, Septembre 2007.

cherchaient refuge dans d'autres territoires somaliens ou à l'étranger. Les arrivées de réfugiés au Kenya ont brusquement augmenté pour atteindre un niveau jamais vu depuis le début des années 1990, en dépit de la fermeture des frontières et des tentatives de la part du gouvernement kényan d'empêcher l'arrivée des réfugiés.

Plutôt que de l'assimiler au déroulement de la crise somalienne et de la situation de déplacement prolongée, il est important d'identifier cet épisode récent de déplacement comme un désastre humain total, différent dans son ampleur et sa nature des événements qui se sont passés auparavant. Toutefois, de tels déplacements, avec toute leur brutalité, seraient-ils porteurs d'opportunités pour changer les paramètres de la réponse humanitaire?

### Opportunités

Au niveau intérieur, depuis 2006, le nombre de personnes ayant besoin d'assistance humanitaire dans la région centre-sud de la Somalie a fortement augmenté, poussant même les travailleurs de l'assistance à parler d'une « urgence dans l'urgence ». <sup>4</sup> Et comme les organismes humanitaires ont de plus en plus de mal à venir en aide aux populations, les circonstances risquent d'entraîner un changement forcé de stratégie. Au sein de la communauté internationale, on peut deviner les signes d'un dialogue interne plus réfléchi, d'une volonté de s'engager dans un débat sur les principes humanitaires, ainsi que d'envisager des

compromis ou de nouvelles manières de procéder. Après la l'intervention américaine et éthiopienne dans le centre-sud de la Somalie, dont les conséquences ont été particulièrement néfastes, il semble que l'alliance d'une couverture médiatique plus étendue, de l'inauguration d'un nouveau président somalien et d'une nouvelle administration aux États-Unis puisse créer un nouvel espace permettant un engagement politique plus constructif.

En ce qui concerne les réfugiés, même si le régime actuel a permis de traiter le nombre croissant de nouveaux cas depuis 2006, des innovations seront peut-être nécessaires face à leur si grand nombre, toujours en augmentation. Par exemple, le besoin d'octroyer une plus grande superficie de terres aux camps des réfugiés a forcé l'UNHCR, les ministères du gouvernement et les autres organes de l'ONU à mieux communiquer et d'une manière considérée depuis longtemps comme nécessaire pour trouver des solutions aux problèmes des réfugiés de longue durée. Si la Loi sur les réfugiés du Kenya, qui offre un cadre institutionnel clair au réfugiés, était fidèlement mise en application, elle permettrait de doter les réfugiés de droits importants, y compris du droit de se déplacer dans tout le Kenya, ce qui permettrait ainsi aux réfugiés d'utiliser librement leur créativité et leur énergie pour subvenir à leurs propres besoins - ce dont le Kenya tirerait les fruits.

Les situations de déplacement prolongées sont fondamentalement dues au manque de volonté politique pour résoudre les problèmes dans le pays d'origine et de trouver des solutions aux problèmes des réfugiés. Il ne faut pourtant pas se tromper : ce n'est pas la même histoire qui se reproduit avec les récents bouleversements politiques et chocs de déplacement en Somalie, et les réponses habituelles ne conviendront pas. Il faut plutôt voir ces événements comme des changements de grande importance, et il est primordial d'explorer les différentes possibilités offertes par les circonstances actuelles afin de changer les paramètres de la politique internationale et de l'intervention humanitaire et de créer de nouvelles opportunités pour les déplacés en Somalie et hors de Somalie.

*Anna Lindley (al29@soas.ac.uk) a été chargée de recherche pour le Centre d'études sur les réfugiés jusqu'en août 2009 et est à présent maître de conférences au sein du département d'Études de développement à l'École d'études africaines et orientales de Londres.*

1. Voir Anna Lindley (2009) [http://www.microconflict.eu/publications/RWP15\\_AL.pdf](http://www.microconflict.eu/publications/RWP15_AL.pdf)

2. Voir Frans Bernard et Catherine-Lune Grayson (2009) et Erik Abild (2009) « Creating Humanitarian Space in Somalia » (« Créer un espace humanitaire en Somalie »), Mémoire de Maîtrise, Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford.

3. Voir <http://tinyurl.com/SomaliaCPA2005>

4. Hassan Noor (2007) « Crise d'urgence dans la crise d'urgence : les personnes déplacées somaliennes » RMF 28 <http://www.migrationforcee.org/pdf/MFR28/Revue28.pdf>

## Faire réponse aux problèmes de base

Hassan Noor

En Somalie, les problèmes semblent plus nombreux que les solutions. Plus de la moitié du pays subit une crise alimentaire et une pénurie de moyens de subsistance, brouillant ainsi les limites entre les camps de PDI aux multiples besoins et la ville florissante où ils sont situés. Le déplacement a de nombreuses origines, autres que la guerre : l'effondrement de l'État ou de l'économie et la dégradation de l'environnement comptent parmi les principaux moteurs du déplacement, de même que les inondations et les sécheresses. Nous devons répondre à toutes ces causes de déplacement.

L'un des enseignements tirés au fil du temps est qu'il est inutile de fournir une assistance humanitaire continue à des centaines de milliers de PDI sans les aider à être productifs et recouvrer leurs moyens de subsistance. L'une des solutions serait de réinstaller les PDI dans une autre région du même pays, où ils pourraient participer à l'économie et où leurs enfants pourraient vivre en sécurité, par exemple en réinstallant une partie des agriculteurs déplacés de Mogadiscio dans une zone relativement pacifique du pays. Certaines de ces PDI étaient les meilleurs agriculteurs de Somalie avant que la guerre civile n'éclate, et leur absence au sein du secteur agricole s'est fait sentir depuis leur déplacement en 1990. N'importe quelle communauté d'accueil bénéficierait de la présence de ces agriculteurs et de la nourriture qu'ils produisent.

Les interventions qui négligent les causes fondamentales des crises ne sont rien d'autres que des pansements temporaires. C'est pourquoi il faut redéfinir la logique de l'intervention et apporter un soutien bien plus intégré aux personnes concernées, grâce à une compréhension systémique de la crise. Par exemple, les organismes portant assistance aux Somaliens devraient adopter une double stratégie : répondre aux besoins immédiats mais aussi répondre aux besoins de relèvement, afin d'aborder les problèmes fondamentaux au fil de leur intervention. Toute intervention indépendante n'aidera en rien la Somalie et ne sera rien d'autre qu'une perte de ressources. Enfin, l'intervention ne devrait pas seulement être entre les mains des travailleurs humanitaires : la diaspora et la communauté devraient aussi y participer car elles peuvent aider à identifier les besoins et les problèmes immédiats concernant la responsabilité de l'intervention et la manière dont celle-ci est perçue localement.

*Hassan Noor (HNoor@oxfam.org.uk) est coordinateur humanitaire pour Oxfam Grande-Bretagne (<http://www.oxfam.org.uk>) en Somalie.*

# Le rapatriement en Afghanistan est-il une solution durable ou un moyen d'échapper à ses responsabilités ?

Susanne Schmeidl

**Malgré le retour de près de cinq millions de réfugiés afghans dans leur pays d'origine depuis 2002, environ trois millions se trouvent toujours à l'étranger. Quelles sont leurs perspectives de retour ? Et surtout, pour les rapatriés, quelles sont les perspectives en Afghanistan ?**

L'UNHCR considère le rapatriement en Afghanistan comme l'une des solutions durables à la situation de déplacement prolongée des réfugiés afghans.<sup>1</sup> Je doute que beaucoup d'Afghans partagent ce point de vue. Les faits indiquent plutôt le contraire, tels que les cas de « recyclage » ou de déplacement interne ultérieur, ainsi que le nombre élevé de réfugiés qui se trouvent toujours hors d'Afghanistan. Plutôt qu'un modèle de réussite, le cas afghan met en exergue à quel point il est problématique de résoudre des situations de déplacement prolongées lorsque la protection des réfugiés n'est pas la considération principale guidant les activités des acteurs internationaux et lorsque la sécurité humaine des réfugiés est en compétition avec les programmes de sécurité nationale, régionale et internationale. Même l'UNHCR admet aujourd'hui que « l'expérience afghane a mis en lumière la complexité des processus de rapatriement et de réinsertion, qui ses sont avérés bien plus difficiles que prévus, et sur une bien plus longue période. »<sup>2</sup>

Le rapatriement rapide des Afghans, qui a débuté en 2002, a été le plus vaste programme de rapatriement assisté par l'UNHCR depuis presque 30 ans, et concernait environ cinq millions de réfugiés. Mais ces réfugiés sont retournés dans des régions politiquement instables et les raisons ayant motivé le rapatriement n'étaient pas toujours dans le meilleur intérêt des réfugiés ou de l'Afghanistan. Dans le monde de l'après 11 Septembre 2001, le rapatriement des Afghans était nécessaire pour légitimer l'intervention menée par les États-Unis, de même que le processus de paix qui a suivi ou encore le tout nouveau gouvernement.<sup>3</sup> Ces trois facteurs ont

semblé l'emporter sur des considérations plus prudentes concernant la possibilité du retour et l'impact d'un tel nombre de rapatriés sur un pays pauvre et ravagé par la guerre, qui avait déjà des difficultés à subvenir aux besoins de ceux qui étaient restés. Les intérêts des pays d'accueil (qui cherchaient à se débarrasser d'un fardeau qui s'éternisait ou, comme le Pakistan, qui désirait recouvrer ses terres pour favoriser l'expansion urbaine) sont aussi passés devant les meilleurs intérêts des réfugiés et de l'Afghanistan, et peut-être même de la stabilité régionale à long terme. Dans la quête d'un succès rapide, la durabilité du rapatriement, en tant que solution, n'a pas été correctement prise en compte.

Il est presque certain que le retour d'un si grand nombre de personnes depuis 2002 a exacerbé les problèmes existants (voire même contribué à la création de nouveaux problèmes) en exerçant une immense pression sur la capacité d'absorption de l'Afghanistan. En Afghanistan aujourd'hui :

- la corruption est répendue et l'État de droit est absent ; les services tels que la santé et l'éducation sont insuffisants, en particulier hors des zones urbaines.
- la sécurité s'est détériorée au cours des dernières années et l'espace humanitaire ne cesse de se réduire.
- il y a une pénurie de logement : par exemple, 80% de la population de Kaboul (y compris de nombreux réfugiés de retour et PDI) vivent dans des habitats spontanés.

- les litiges concernant la propriété foncière et le régime foncier sont d'importantes sources de conflits et de nombreux rapatriés ont trouvé leurs terres occupées ; manquant de documents confirmant leur titre de propriété, ces réfugiés occupent à leur tour les terres des autres.
- le déplacement secondaire (les rapatriés qui deviennent des PDI) est fréquent, à cause de l'insécurité, du manque de moyens de subsistance en milieu rural et des litiges fonciers.
- la majorité des rapatriés - comme d'ailleurs la plupart des personnes restées au pays - luttent pour survivre, ou bien sont au chômage ou sous-employés, et vivent en-dessous du seuil de pauvreté.

En réaction, le rapatriement « librement consenti » a été interrompu et les réfugiés se trouvant toujours à l'étranger ne retourneront probablement en Afghanistan que si on les y force. La vaste majorité des familles se trouvant toujours au Pakistan ou en Iran sont dans une situation d'exil depuis plus de 20 ans ; 50% de la population afghane enregistrée dans ces deux pays est née en exil. Les autres réfugiés essaient parfois de « disparaître » parmi la population urbaine de leur pays d'accueil - de nombreux Afghans établis au Pakistan détiennent déjà une carte d'identité pakistanaise - ou de joindre la masse de travailleurs migrants (non déclarés). Cela exacerbe la compétition pour les ressources et les emplois dans les pays d'accueil et risque aussi de renforcer les sentiments déjà hostiles à l'égard des réfugiés en Iran et au Pakistan.

Les réfugiés afghans sont une fois encore devenus des boucs émissaires bien pratiques pour les problèmes sociaux et l'insécurité dans leur pays d'accueil. En particulier, le Pakistan, subissant des pressions internationales de plus en plus

intenses à cause de son incapacité à freiner la croissance du fondamentalisme, a accusé les camps de réfugiés afghans d'abriter des extrémistes (pour autant, personne ne demande jamais la fermeture des camps suspectés d'être des camps d'entraînement). Venant contredire le lien entre rapatriement et renforcement de la paix, les rapatriés déçus et frustrés représentent une cible facile pour le recrutement des forces insurgées en Afghanistan.

Cela semble donc indiquer que l'utilisation du rapatriement comme solution unique au déplacement prolongé des Afghans a entraîné des conséquences inattendues, qui menacent par exemple la stabilité nationale et régionale. Cela seul devrait être suffisant pour que l'UNHCR fasse preuve d'un peu plus de prudence lorsqu'il utilise l'Afghanistan pour promouvoir le rapatriement comme solution durable préférée aux situations de déplacement prolongées.

### Aborder la question de la solution durable sous un angle nouveau

Trouver des solutions pour les réfugiés de longue date n'est jamais facile, en particulier lorsqu'il s'agit d'une population nombreuse ayant passé un temps considérable à l'étranger, comprenant en outre une nouvelle génération née en exil et connaissant peu leur pays « d'origine ». Les solutions proposées doivent prendre en compte la complexité de cette situation. Une première étape est peut-être d'accepter l'évidence, c'est-à-dire que « le rapatriement complet n'est pas possible, ni désirable »<sup>4</sup> et que, jusqu'à ce jour, le rapatriement n'a pas été le succès qu'on essaie de nous faire croire.

Tandis que le nombre, si élevé, de réfugiés afghans a probablement rendu le rapatriement ou l'insertion locale impossible, de plus grands efforts pourraient être mis en œuvre pour que le rapatriement ne se présente pas comme la solution durable unique (ou principale), d'autant plus qu'il semble avoir rendu les rapatriés plus vulnérables et créé de nouveaux problèmes en Afghanistan et dans la région. La solution au puzzle du déplacement prolongé en Afghanistan ne se trouve pas forcément dans les cadres de solutions durables traditionnels, qui sont plutôt rigides. L'UNHCR lui-même a récemment suggéré l'élargissement du cadre de la politique migratoire afin d'offrir une plus grande variété d'options.<sup>5</sup>

Il est nécessaire de comprendre, de différencier et de dissocier les besoins des réfugiés afghans en fonction des raisons, des circonstances et de la durée de leur déplacement, ainsi que des raisons pour lesquelles la plupart des réfugiés établis en Iran ou au Pakistan (ou plus loin) ne montrent pas une forte volonté de retourner chez eux. Les réfugiés sont des acteurs rationnels, qui décident de rentrer chez eux après avoir effectué une analyse précise des avantages et des inconvénients, y compris non seulement la situation dans leur pays d'origine mais aussi l'expérience vécue à l'étranger (bien que ce facteur soit souvent ignoré). Par exemple, la notion de « chez-soi » subit souvent une transformation, lors des déplacements prolongés. Il est important, tout autant pour les réfugiés que pour les acteurs humanitaires, de faire la distinction entre le désir nostalgique de retourner

chez soi dans les conditions d'avant et un attachement plus rationnel à plus d'un pays.

Il faut accorder une plus grande attention à l'environnement vers lequel les personnes retournent, ainsi qu'à la capacité d'absorption d'un pays qui n'a pour l'instant pas réussi à se reconstruire ni garantir l'État de droit. Il y est aussi nécessaire d'analyser plus profondément le lien entre retour et déplacement interne en Afghanistan.

Enfin, nous pourrions tirer des enseignements - et nous inspirer - des stratégies migratoires que les Afghans ont adoptées pour survivre au cours des dernières décennies volatiles : par exemple, migration professionnelle, insertion locale, migration temporaire, réinstallation et rapatriement. Les liens et la dépendance économiques avancés de l'Afghanistan avec ses voisins pourraient être utilisés pour mettre en place une combinaison de ces stratégies. L'intégration locale, par exemple, ne devrait pas forcément être assimilée à l'octroi de la citoyenneté mais pourrait aussi inclure des conventions collectives permettant un mode de vie transitionnel et transnational. Il faudrait aussi considérer quelle assistance peut être offerte aux pays d'accueil (en terme économiques tout autant que d'avantages diplomatiques) pour les aider à trouver des solutions aux situations de déplacement prolongées. Sinon, les options offertes aux réfugiés et aux migrants se feront de plus en plus rares, comme nous le voyons actuellement en Iran et au Pakistan. On peut se demander si les 140 millions de dollars d'aide envoyée aux villages pakistanais en retour de l'hébergement de réfugiés pendant quatre ans<sup>6</sup> sera une dépense judicieuse si cet argent est utilisé à maintenir les réfugiés dans un schéma d'attente familial, plutôt qu'à rechercher et faciliter des solutions plus durables.

L'argument suivant s'est fait entendre : « sans approche à base régionale, aucun État ne verra ses problèmes se résoudre. L'interconnectivité est le nom de ce nouveau Grand Jeu. »<sup>7</sup> Reconnaître cette réalité risque toutefois de prendre un certain temps ; la nature prolongée de la situation des réfugiés afghans risque ainsi de continuer, en l'absence de solutions. Les solutions personnelles offertes à quelques Afghans (par exemple l'émigration clandestine) resteront isolées et il est difficile de les qualifier autrement que d'histoires de réussite individuelle.

L'UNHCR ferait bien d'examiner de manière un peu plus critique sa position



UNHCR/R Arnold

Après 23 ans d'exil au Pakistan, en octobre 2008 Qayum et sa famille sont retournés chez eux dans le nord de l'Afghanistan à la suite de négociations pour acheter des terres dans le district de Sholgara. Quand une tribu locale a refusé de laisser Qayum et ses voisins décharger leurs camions, les autorités provinciales les ont déplacés sur leur lieu de résidence actuel à Mohajir Qeshlaq. Le gouvernement leur a promis des terres mais tant qu'il n'est pas possible de démarquer et de distribuer des parcelles individuelles, personne ne peut construire. Cela signifie que tous les rapatriés-quelque 150 familles - ont dû passer l'hiver afghan sous la tente.

selon laquelle le rapatriement est une solution « réussie » pour résoudre les situations de déplacement prolongées, et de chercher à mettre en place, hors du cadre traditionnel, de nouvelles stratégies que cet organisme semble lui-même promouvoir comme possibles solutions temporaires ou même comme solutions permanentes.

Il est urgent que cette rhétorique devienne réalité avant que la situation afghane échappe une fois encore à tout contrôle. Comme le Pakistan et l'Iran s'avèrent être des options de moins en moins viables (du moins pour les réfugiés), le déplacement interne risque d'augmenter énormément en Afghanistan - dans un contexte d'accès très limité pour apporter une protection aux populations déplacées.<sup>8</sup>

*Susanne Schmeidl (susanne@schmeidl.com) est professeur détaché au Collège d'Asie-Pacifique sur la Diplomatie, à l'Université nationale australienne. Elle est aussi Conseillère en recherche et construction de la paix pour The Liaison Office en Afghanistan (http://www.tlo-afghanistan.org), qu'elle a cofondé en 2003.*



UNHCR/R. Arnold

La fille de Qayum, Aziza, montre le formulaire de Rapatriement Volontaire donné à sa famille lors de leur retour du Pakistan en octobre 2008.

*Cet article est basé sur S Schmeidl et W Maley 2008, 'The Case of the Afghan Refugee Population: Finding Durable Solutions in Contested Transitions', in H Adelman (ed) Protracted Displacement in Asia: No Place to Call Home. London: Ashgate, 2008, 131-79*

1. UNHCR, Protracted Refugee Situations: A discussion paper prepared for the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges, (« Situations de déplacement prolongées : Rapport de discussion préparé en vue du Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de la protection ») 20 novembre 2008. [http://tiny.cc/HC\\_Dialogue](http://tiny.cc/HC_Dialogue)
2. *ibid*, p9
3. D Turton and P Marsden Taking Refugees for a Ride? The Politics of Refugee Return in Afghanistan, (« Abuser de la confiance des réfugiés : Les politiques du retour des réfugiés en Afghanistan ») Kabul: Unité de recherche et

d'évaluation de l'Afghanistan. 2002 <http://tinyurl.com/AREU2002>

4. A Monsutti 'Afghan Migratory Strategies and the Three Solutions to the Refugee Problem' (« Les stratégies migratoires afghanes et les trois solutions au problème des réfugiés »), *Refugee Survey Quarterly* 27: (2008) 1, 19
5. UNHCR, Situations de déplacement prolongées, 20 novembre 2008. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492fb92d2.html> p20
6. 'Pakistan to get \$140 mln for sheltering refugees' (« Le Pakistan recevra 140 millions de dollars pour accueillir des réfugiés »), Reuters Inde, 13 mars 2009, <http://tinyurl.com/reutersPak140mn>
7. W Maley 'Afghanistan and its region' in J A Thier (ed), *The Future of Afghanistan*, Washington, DC: Institut américain pour la paix, 2009, 90
8. Alexander Mundt and Susanne Schmeidl, 'The Failure to Protect: Battle-Affected IDPs in Southern Afghanistan' (« L'échec de la protection : PDI affectés par les combats dans le sud de l'Afghanistan »), Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne/The Liaison Office. <http://tinyurl.com/BBMundtSchmeidl>

## Un travail pas tout à fait terminé : les PDI de Bosnie-Herzégovine

Erin Mooney et Naveed Hussain

**Quatorze ans après la fin de la guerre, il est nécessaire de renouveler les efforts nationaux et internationaux afin d'achever de trouver des solutions durables pour les PDI.**

En Bosnie-Herzégovine, l'UNHCR avait innové au début des années 1990 en élargissant son rôle pour inclure non seulement l'assistance, mais aussi la protection des PDI. Avec la signature de l'Accord de paix de Dayton (APD) en décembre 1995, l'UNHCR s'était vu confier la mission d'aider le gouvernement à mettre en application l'Accord sur les réfugiés et les personnes déplacées (Annexe VII de l'APD) qui stipulait que le retour rapide des réfugiés et des personnes déplacées était un objectif important du règlement du conflit.<sup>1</sup>

Le plus grand nombre de retours a eu lieu au cours des deux années suivantes. Il s'agissait surtout de retours dans des zones où les réfugiés et PDI appartenaient à l'ethnie majoritaire et où cette ethnie occupait une position d'autorité politique ou civile. Au cours des quatre premières années après la guerre, peu de retours

vers des zones minoritaires ont eu lieu. Toutefois, entre 2000 et 2004, le taux de retour en zone minoritaire a brusquement augmenté. Cela a été dû principalement à des activités intenses pour défendre le droit au retour, alliées à des efforts concertés au niveau local, national et international dans quatre domaines interconnectés :

- faciliter la liberté de mouvement
- l'amélioration de la situation sécuritaire
- la restitution de la propriété
- la reconstruction de logements.

Selon les chiffres officiels, plus d'un million de réfugiés et de PDI ont à ce jour exercé leur droit au retour, y compris plus de 467 000 retours en zone minoritaire.

### Le travail n'est pas terminé

Pour un grand nombre de personnes officiellement considérées comme « rapatriées », le retour a en fait été plutôt éphémère : plusieurs d'entre elles ont vendu, échangé ou loué leur propriété, une fois récupérée, et ont choisi d'aller vivre ailleurs, en général dans une région où leur groupe ethnique était majoritaire. Parmi les obstacles persistants au retour durable, en particulier pour les rapatriés en zone minoritaire, on observe :

- la discrimination ethnique
- des moyens de subsistance limités
- des infrastructures endommagées par la guerre (routes, électricité et systèmes d'approvisionnement en eau)
- des obstacles juridiques et administratifs pour accéder aux services sanitaires et sociaux
- sécurité compromise dans certaines zones

- l'impunité d'un certain nombre de criminels de guerre, toujours en fuite
- l'absence de réconciliation entre communautés

De plus, il reste aujourd'hui environ 117 000 PDI enregistrées sans aucune solution précise en vue. La situation est particulièrement préoccupante pour quelque 7 000 d'entre elles qui vivent toujours dans les centres collectifs « temporaires » établis pendant ou après la guerre, et dont la plupart sont des personnes extrêmement vulnérables : malades chroniques, personnes souffrant de handicap physique ou mental, personnes âgées sans soutien familial et individus profondément traumatisés. Qui plus est, la plupart des personnes de ce groupe ont vu leur vulnérabilité augmenter après plus de 17 ans de déplacement, alors que le retour devenait une possibilité de plus en plus éloignée.

Et pourtant, comme avec la mise en application de l'ADP, le retour était l'objectif quasiment unique de tous les efforts nationaux et de toutes les ressources consacrées aux PDI. En effet, le statut de réfugié et les avantages limités qui l'accompagnent, y compris le logement en centre collectif, sont accessibles uniquement si les réfugiés acceptent en contrepartie le retour. L'assistance nationale pour les rapatriés s'est ainsi concentrée sur la reconstruction des résidences d'avant la guerre. Bien qu'il soit difficile de nier l'importance du logement, il ne représente toutefois qu'une solution partielle. Comme le dit l'un des PDI résidant toujours en centre collectif : « Je serais ravi que ma maison soit reconstruite. Mais ma famille ne peut pas manger les murs. »

### ... mais c'est un autre travail qu'il faut effectuer

Le défi auquel a fait face la communauté internationale après le nettoyage ethnique a été de trouver le bon équilibre pour sauvegarder et promouvoir activement les trois solutions durables auxquelles ont droit les PDI : rapatriement, intégration locale ou réinstallation ailleurs. En Bosnie-Herzégovine, l'insistance sur le retour a permis la réussite d'un grand nombre de retours. Et bien qu'il demeure toujours important de défendre le droit au retour, une réponse plus complète pour assurer la protection des réfugiés se fait attendre depuis longtemps, accompagnée d'une réorientation stratégique dans deux directions.

Premièrement, soutenir des solutions autres que le retour - telles que l'insertion locale - pour les PDI, sans que celles-ci soient

pénalisées, par exemple, par la perte de leur statut ou de leur droit à une assistance pour la réinsertion. Le plus urgent est de porter assistance aux PDI extrêmement vulnérables qui ont besoin d'un soutien critique là où elles ont été déplacées.

Deuxièmement, pour les réfugiés et PDI qui ont été rapatriés, ou qui espèrent toujours l'être, de bien plus grands efforts doivent être effectués pour faciliter leur réintégration, y compris garantir un accès sans discrimination à l'emploi, aux services publics et à l'éducation, et résoudre les problèmes liés à la sécurité.

Une occasion historique de résoudre la situation de déplacement prolongée en Bosnie-Herzégovine s'est récemment présentée. Par le biais d'un processus mis en marche fin 2007 par le gouvernement, avec le soutien de l'UNHCR, les autorités à tous les niveaux (national, entité, local) ainsi que les associations de PDI et la communauté internationale, ont joint leurs efforts pour ébaucher une nouvelle stratégie pour mettre en application l'Annexe VII de l'APD et pour mettre ainsi fin au déplacement en Bosnie-Herzégovine. Des groupes de travail ont analysé les obstacles actuels et émis des recommandations pour aborder les problèmes les plus pressants : logement (reconstruction de logements, fermeture des centres collectifs et logement social) ; restitution des propriétés ; électrification ; infrastructures ; santé ; protection sociale ; éducation ; travail et emploi ; sécurité et déminage ; et compensation.

La nouvelle Stratégie qui a émergé de ce processus a été adoptée par le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine en février 2009, puis par le Parlement en mai. Alors que le droit au retour reste toujours une priorité, la nouvelle stratégie complémente ce droit avec le premier engagement politique national indiquant un début de soutien à l'insertion locale, avec pour priorité l'assistance aux PDI extrêmement vulnérables pour qu'ils puissent vivre dans la dignité et accéder aux services d'assistance et de protection sociales. En plus de cette nouvelle Stratégie, d'autres signes encourageants semblent indiquer un changement de cap au niveau national : les allocations budgétaires nationales pour venir en aide aux PDI ont sensiblement augmenté entre 2008 et 2009, et leur total est aujourd'hui plus élevé que le total combiné de toutes les années précédentes. De surcroît, en 2008, des fonds nationaux ont été assignés, pour la première fois, non seulement à la reconstruction de logements mais aussi à d'autres activités de soutien (telles que la rénovation des

infrastructures) dans les zones de retour et à des projets pilotes facilitant l'intégration locale des PDI les plus vulnérables.

Toutefois, en juin 2009, cette nouvelle stratégie a subi un sérieux revers, puisqu'elle n'a pas réussi à passer le troisième et dernier obstacle, c'est-à-dire l'approbation par la Chambre des peuples. Des désaccords politiques plus larges au sujet de l'avenir du pays étaient en jeu, faisant de la Stratégie une victime collatérale.

Il est pourtant difficile d'envisager une Bosnie-Herzégovine sans que ne soient résolues la question du déplacement et les divisions ethno-politiques plus profondes que le déplacement incarne et exacerbe. Le Bureau du Haut Représentant, qui contrôle la mise en œuvre de l'APD, a régulièrement insisté, même auprès du Conseil de sécurité de l'ONU, sur l'importance de la stabilité à long terme de la Bosnie-Herzégovine, qui passe par la résolution du calvaire sans fin des PDI grâce à la nouvelle Stratégie.<sup>2</sup> Il est ainsi difficile de savoir ce qu'il adviendra de cette récente et courageuse initiative entreprise par le gouvernement et la communauté internationale afin de trouver des solutions sûres pour les PDI de Bosnie-Herzégovine. Le sort de ces PDI et des rapatriés vulnérables en dépendra.

### Maintenir le cap en Bosnie... et ailleurs

La protection des réfugiés et des PDI s'articule autour de solutions durables. Ainsi, ce ne sont pas seulement l'attention et l'engagement continus des autorités nationales et de la communauté internationale et de la communauté internationale qui sont nécessaires, mais aussi la réévaluation et l'ajustement des approches, afin d'épouser les conditions actuelles et les besoins changeants des déplacés, en particulier dans les situations de déplacement prolongées. Après la guerre, la défense et le soutien du droit au retour par l'UNHCR et la communauté internationale ont été cruciaux pour permettre à plus d'un million de réfugiés et de PDI d'exercer ce droit et de rentrer chez eux. Aujourd'hui, quatorze ans après, la défense vigoureuse de la protection par l'UNHCR, associée à l'assistance technique directe fournie par le gouvernement, est toujours d'une grande importance pour garantir des solutions durables pour les PDI restantes de Bosnie-Herzégovine et les rapatriés vulnérables.

Ainsi faut-il combattre non seulement la résistance politique en Bosnie-Herzégovine face aux solutions autres que le retour, mais aussi les failles persistantes dans l'architecture institutionnelle internationale de la protection des PDI. En particulier, les

situations de déplacement prolongées n'ont presque aucune place au sein de l'approche par grappes, sauf s'il s'agit de situations d'urgence ou récurrentes. Il faut aussi reconnaître que des opérations sont toujours en cours, héritées de l'époque précédant le système d'approche par grappes, qui restent à ce jour non résolues et sur lesquelles la communauté internationale doit se pencher.

Cependant, l'engagement de l'UNHCR lui-même dans les situations de déplacement de PDI prolongées n'est pas nécessairement garanti, même lorsque l'UNHCR assume des responsabilités spécifiques stipulées par un accord de paix. En 2007, des coupures budgétaires et la concurrence d'autres priorités dans le monde ont porté atteinte au travail de protection de l'UNHCR auprès des PDI, et particulièrement en Bosnie-Herzégovine, forçant la fermeture des derniers bureaux extérieurs de l'UNHCR, qui avaient joué un rôle vital pour garantir la protection des PDI dans les zones de retour où leur ethnicité était minoritaire.

Cela ne signifie pas que l'UNHCR doit - ou peut - agir seul pour trouver des solutions durables sûres aux situations de déplacement. En effet, le rôle de l'UNHCR dans les situations de déplacement prolongées de PDI peut souvent être celui d'un catalyseur : défense des droits, mobilisation, soutien aux réponses nationales et internationales appropriées. Par contre, l'UNHCR doit défendre les PDI même lorsqu'elles ne sont pas une priorité politique et leur apporter son soutien jusqu'à ce qu'une solution ait été trouvée. Ce sont les autorités nationales qui sont principalement responsables de créer les conditions qui permettront de garantir aux PDI des solutions sûres et durables. Les activités continues de défense des PDI que mène l'UNHCR auprès de ces autorités, associées au soutien technique que l'UNHCR peut leur apporter (par exemple, la mise au point de stratégies globales pour résoudre le déplacement), peuvent faciliter la mise en place de telles conditions.

Toutefois, un effort international plus complet sera nécessaire pour appuyer les efforts nationaux visant à résoudre les situations de déplacement prolongées. En Bosnie-Herzégovine, l'UNHCR travaille activement à sensibiliser les organismes internationaux, les bailleurs de fonds et la communauté diplomatique au fait que



Personnes déplacées venant de Srebrenica, Août 1995.

le déplacement est toujours d'actualité et que, sans soutien international, il ne sera pas possible de résoudre cette situation.

Le développement est aussi, de toute évidence, une composante primordiale de toute solution. Pour cela, le PNUD doit rapidement intervenir auprès des autres organes de l'ONU et des partenaires internationaux, pour qu'ils soutiennent tous des solutions pour les déplacés qui correspondent à leur domaine de compétence, tout en soutenant le développement économique du pays dans son ensemble. Au bout du compte, pour trouver des solutions véritablement durables, il faut faire des efforts qui s'étendent au-delà des stratégies spécifiquement axées sur le déplacement. Par exemple, pour répondre aux besoins des PDI les plus vulnérables, il faut mettre en place des politiques nationales de protection sociale, qui comprennent le logement social, le soutien psycho-social et les soins gériatriques. Trouver des solutions pour les PDI demande donc de trouver des solutions pour d'autres groupes de personnes vulnérables dans le pays, dont les préoccupations sont semblables.

A long terme, l'UNHCR devrait donc être capable de passer le relais de la protection des PDI à d'autres acteurs. Néanmoins, le bureau des droits de l'homme de l'ONU a cessé ses opérations en Bosnie Herzégovine en 2007. En réaction, l'UNHCR a non seulement intensifié ses opérations

après des PDI mais a aussi porté ses efforts sur la mobilisation des organismes régionaux de défense des droits de l'homme, en particulier l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Cette dernière a intensifié ses activités de suivi de la protection des PDI sur le terrain et intégré les revendications des PDI dans son travail avec le gouvernement sur le logement social, la protection sociale et l'absence de discrimination dans l'éducation.

### Conclusion

Au fil des ans, des progrès considérables ont été effectués vers une résolution de la crise du déplacement à grande échelle en Bosnie-Herzégovine ; ce qu'il reste à faire n'est qu'une petite portion de cette immense tâche. Il faut maintenant adopter une double approche. D'un côté, il faut continuer de soutenir le droit au retour, en particulier en faisant les efforts nécessaires pour vaincre les derniers obstacles qui s'élèvent

sur le chemin du retour durable. D'un autre côté, les PDI qui ne veulent pas ou ne peuvent pas retourner chez eux ne doivent pas être littéralement abandonnés, sans le soutien dont ils ont besoin. Les 117 000 PDI enregistrées en Bosnie-Herzégovine aujourd'hui ne représentent que 10% du million de PDI déplacés après les conflits ; les 7 000 personnes particulièrement vulnérables parmi ces PDI ne représentent qu'une fraction de ce total. Mais même si elles sont peu nombreuses, ces dernières sont les PDI les moins visibles et celles qui ont le plus grand besoin d'exercer leur droit à une solution durable. De surcroît, elles comptent parmi les personnes qui, comme le souligne l'expérience en Bosnie-Herzégovine, risquent de passer à travers les failles, qui demeurent importantes, des interventions nationales et internationales qui visent pourtant à protéger les PDI et trouver des solutions à leur situation.

*Erin Mooney (erindmooney@hotmail.com), a été déployée comme fonctionnaire supérieure chargée de protection, ProCap, auprès de l'UNHCR en Bosnie-Herzégovine, au Tchad et en Géorgie en 2008. Naveed Hussain (hussainm@unhcr.org) est le représentant de l'UNHCR en Bosnie-Herzégovine. Cet article est une version abrégée d'un rapport publié sur RefWorld/ReliefWeb, disponible ici :*

1. Article I(1) de l'Annexe VII de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, 14 décembre 1995.
2. Conseil de sécurité de l'ONU, 19 mai 2008, <http://www.un.org/Depts/dhl/dhlt/resguidf/quickfr.htm>



# Europe : des PDI toujours marginalisées

Nadine Walicki

**Pour mettre fin au déplacement de quelque 2,5 millions de PDI en Europe, les gouvernements doivent cesser de se préoccuper seulement du retour : ils doivent soutenir et assister l'intégration locale et la réinstallation dans une autre région du pays.**

Etant donné que toutes les PDI qui en ont eu la capacité sont rentrées chez elles ou se sont intégrées ailleurs, celles qui demeurent en situation de déplacement interne prolongée en Europe sont généralement les plus vulnérables - généralement pauvres, sans emploi et sans possessions, elles vivent dans des abris temporaires mal adaptés, avec un soutien minimal, voire inexistant.

La majorité des PDI européennes vivent aujourd'hui en milieu urbain. Certaines y avaient cherché refuge immédiatement, alors que d'autres s'y sont rendues petit à petit, à la recherche d'un travail, de meilleures conditions de vie et de meilleurs services. Plusieurs d'entre elles vivent avec des amis ou la famille dans des logements surpeuplés. En réponse à l'intensification de l'urbanisation, certains gouvernements de la région imposent des limites à la migration vers les villes. Ainsi, c'est le cas de l'Azerbaïdjan et de la Russie, où les PDI qui migrent vers certaines villes ne peuvent se faire enregistrer comme résidents et se retrouvent donc incapables de solliciter un emploi légal, l'assistance du gouvernement, les services médicaux, les services éducatifs ou les droits à la retraite. Bien que les PDI ne soient pas spécifiquement ciblées par ces politiques, elles en subissent fortement les conséquences.

Certains gouvernements de la région ont attiré l'attention sur les souffrances des PDI ; d'autres, en revanche, et pour des raisons politiques, sont allés jusqu'à nier leur existence. Afin d'appuyer leurs revendications concernant des territoires qui ne se trouvent pas actuellement sous leur contrôle, certains gouvernements (Azerbaïdjan, Géorgie et Serbie) ont essayé de favoriser le retour des PDI aux dépens de l'intégration locale. Tout en empêchant d'autres solutions durables, l'importance particulière donnée au retour peut servir d'autres objectifs politiques, y compris le renversement des conséquences de la guerre, telles que le nettoyage ethnique. C'est pourquoi il a été très difficile, en Bosnie Herzégovine, de défendre d'autres solutions que le retour.<sup>1</sup> D'autres gouvernements (Arménie, Russie et Turquie) ont réfuté l'étendue du déplacement afin de faire croire que la situation

était résolue et de détourner l'attention internationale vers d'autres situations.

Une autre caractéristique du déplacement prolongé en Europe est le nombre disproportionné de décisions de justice rendues à l'encontre des PDI de certaines origines ethniques, tandis que la lassitude des médias et des donateurs vis-à-vis du déplacement interne en Europe, tout comme ailleurs, contribue à la négligence dont sont l'objet les PDI restantes.

## Droits et vulnérabilités

Les PDI de la région rencontrent toujours des difficultés pour obtenir les documents dont elles ont besoin pour exercer leurs droits. De nombreux pays ont délivré des cartes d'identité spéciales aux PDI comme substitut aux documents perdus et afin que les PDI puissent accéder aux services publics. Toutefois certaines PDI ne peuvent pas profiter des services qui ne sont pas couverts par cette carte d'identité. De nombreux retraités déplacés touchent une retraite moins élevée que celle à laquelle ils ont droit car leur dossier et les documents nécessaires ont été détruits pendant les conflits, ou bien parce qu'ils ne peuvent prouver le nombre d'années qu'ils ont passées à travailler.

Plus de 15 ans après avoir été déplacées, un grand nombre de PDI vivent toujours, dans différents types de logements, dans des conditions précaires et mal adaptées, y compris des abris improvisés, des logements occupés illégalement, des centres collectifs et des appartements partagés avec la famille. Dans de nombreux cas, les logements sont dilapidés et surpeuplés, et rarement isolés contre la chaleur ou le froid. Certaines PDI vivent dans des abris sans les louer ni les posséder, et s'exposent ainsi au risque d'être expulsées. De nombreuses PDI déplacées dans des zones rurales éloignées doivent s'adapter à des terres infertiles et à la distance qui les sépare des possibilités d'emploi et des services essentiels. Quant aux conditions de vie des PDI en logement privé, elles sont très peu connues. L'amélioration des conditions de vie a souvent été négligée car les autorités la perçoivent comme une manière d'encourager l'intégration locale, ce qui ne correspond pas toujours à leur agenda politique.

Beaucoup de PDI rencontrent encore de grandes difficultés pour reprendre possession de leur propriété ou recevoir une compensation adéquate ; dans certains pays, l'absence de solutions politiques aux conflits ne fait qu'aggraver cette situation. En outre, les procédures de restitution de propriété ou de compensation ne profitent pas toujours aux PDI, pour diverses raisons. Les personnes qui n'ont jamais possédé de titre de propriété sont celles qui ont eu le plus de mal à la récupérer ; cette situation concerne surtout les Roms vivant dans des installations informelles et les femmes dont la propriété avait été enregistrée au nom de leur mari. Le manque de documents officiels est un problème qui affecte tout particulièrement les PDI roms, puisque de nombreux Roms n'ont jamais détenu de papiers d'identité ou de statut de résident légal, et qu'ils ne peuvent donc pas faire une demande de carte d'identité pour PDI, ni enregistrer les nouvelles naissances, faire une demande de naturalisation, bénéficier des prestations sociales, obtenir un emploi, ou encore poursuivre une éducation.

Dans les Balkans, les Roms sont victimes d'une discrimination endémique dans de nombreux domaines de la vie publique. Leur traitement et leurs conditions de vie se sont détériorés avec le déplacement mais certains progrès ont toutefois été effectués récemment pour mieux représenter et défendre les intérêts des Roms et améliorer leurs conditions de vie. D'autres PDI qui sont aussi des minorités ethniques là où elles ont été déplacées font face à des comportements discriminatoires. Il est difficile pour les Tchétchènes de Russie ou les Kurdes de Turquie, par exemple, de mener une vie normale tout en étant déplacé. Les personnes ayant fui une zone où elles étaient une minorité pour rejoindre une zone où elles font partie de la majorité ethnique font face à une discrimination plus discrète, puisqu'elles sont souvent considérées comme des personnes « qui ne sont pas du coin », même après plusieurs années. Ainsi, le traitement que subissent les PDI met-il en lumière le besoin de renouveler les efforts pour combattre la discrimination et promouvoir la réconciliation dans la région.

Dans un autre domaine, l'interruption de l'éducation des enfants déplacés de l'intérieur demeure un problème, particulièrement dans le Caucase et en Turquie. Légalement, les enfants déplacés ont le droit de s'inscrire à l'école mais

certaines enfants suivent une éducation dans des écoles endommagées par les combats qui n'ont pas encore été réparées, tandis que d'autres ne sont pas du tout scolarisés puisque nombre de PDI, étant plus pauvres que leurs voisins, ne peuvent assumer les coûts associés à l'éducation, tels que le transport, les cahiers et les fournitures scolaires. Dans certains pays, les enfants déplacés sont scolarisés séparément de leurs homologues non déplacés. En Géorgie ou en Azerbaïdjan, la ségrégation est une politique menée ouvertement.

Alors que certaines PDI sont vulnérables depuis le début de leur déplacement, d'autres ont vu leur vulnérabilité augmenter au cours du temps à cause de la séparation familiale, du manque de soutien pour répondre à leurs besoins spécifiques et de la stigmatisation sociale. Parmi ces PDI se trouvent les personnes traumatisées, handicapées ou souffrant de maladie chronique, les femmes qui sont seules responsables de leur famille, les enfants et les personnes âgées. Le manque de programmes globaux psycho-sociaux, ou d'autres types de programmes, pour les PDI traumatisées et handicapées ne fait que renforcer leur marginalisation. Les personnes les plus désavantagées sont celles qui ont perdu le soutien financier, matériel et moral de leur famille, de leurs amis ou d'autres réseaux. Elles risquent de tomber dans l'indigence la plus profonde ainsi que d'être victime d'exploitation et de mauvais traitements. Plutôt que de devenir autonomes, elles se sentent seules et sans sécurité à cause de la guerre et de l'incertitude de leur avenir. Leur situation est en outre aggravée par le taux de chômage élevé dans la plupart des zones de déplacement de la région, alors que l'économie locale est toujours en cours de redressement suite aux conflits. Un grand nombre de familles déplacées survivent donc grâce aux prestations du gouvernement et à l'assistance humanitaire.

Toutes ces entraves à la durabilité du retour favorisent de nouvelles migrations internes des réfugiés.

### Soutenir l'intégration locale et la réinstallation

Bien que de nombreux gouvernements aient manifesté une volonté politique pour le retour, et même alloué des ressources à cet effet, l'intégration locale n'a pas rencontré le même enthousiasme. Dans les situations où les États semblent encourager le retour des PDI, ils semblent limiter les opportunités d'autonomisation, ce qui entrave à son tour l'insertion locale et renforce la marginalisation des PDI, leur

dépendance vis-à-vis de l'aide internationale et le sentiment qu'ils ont de ne pas être à leur place. La seule exception est Chypre, où le gouvernement de la République a favorisé l'intégration locale des PDI dès le début, tout en défendant aussi la possibilité, pour celles qui le voulaient, de rentrer chez elles.<sup>2</sup> D'autres gouvernements ont vu leur approche évoluer au fil des années. Par exemple, la Géorgie a reconnu, dans sa Stratégie nationale portant sur les PDI, le droit de ces dernières à l'intégration locale. La Turquie a fait de même en 2005 par le biais d'un document-cadre de stratégie nationale, ce qui indique un changement de cap prometteur par rapport au gouvernement précédent.

Étant donné les obstacles politiques entravant le retour, le profil des personnes toujours déplacées et l'émergence d'une seconde génération qui n'a souvent jamais visité le lieu d'origine de ses parents, il est grand temps que les gouvernements élargissent leur soutien exclusif au retour afin d'y inclure d'autres solutions durables. Soutenir l'intégration locale ou la réinstallation dans une autre partie du pays permettra de favoriser le retour durable des PDI, si c'est ce qu'elles souhaitent, une fois que les obstacles politiques seront écartés. En effet, les PDI seront plus à même de choisir le retour de leur plein gré si elles sont capables de vivre une vie normale aujourd'hui.

Comme les situations de déplacement prolongées se caractérisent généralement par une population de PDI relativement stable en termes de quantité et d'emplacement, des efforts devraient être effectués pour évaluer régulièrement leurs conditions, leurs besoins et leurs projets en gardant à l'esprit des solutions durables autres que le retour. Le manque de données sur les PDI recherchant des solutions durables autres que le retour est un obstacle de taille à la résolution des situations prolongées de déplacement interne en Europe. Solliciter la participation des PDI permettrait de faire avancer la recherche de solutions dans la bonne direction.

### Recommandations pour les gouvernements :

- Poursuivre plus activement les possibilités d'intégration locale et de réinstallation dans d'autres régions du pays concerné.
- Mettre en place des mécanismes institutionnels et des procédures facilitées pour délivrer ou re-délivrer des documents officiels essentiels aux PDI, y compris en acceptant d'autres preuves

d'identité disponibles aux PDI, et initier des campagnes civiles d'enregistrement pour les PDI particulièrement affectées par l'absence de documents.

- Garantir que les PDI puissent bénéficier des systèmes d'assistance sociale, en particulier en ce qui concerne le logement et les moyens de subsistance.
- Entreprendre un exercice de profilage pour déterminer le niveau de réussite des solutions durables et définir les obstacles auxquels font face les PDI restantes vivant dans des logements privés ou fournis par le gouvernement, en zone rurale ou urbaine.
- Consulter de manière plus consistante les PDI et solliciter leur participation dans la conception des politiques et des programmes qui répondent à leurs besoins et leurs préférences concernant les solutions durables, ainsi que dans les processus de paix.

### Recommandations pour les organismes humanitaires :

- Fournir une assistance afin de garantir que les enfants déplacés puissent tous se rendre à l'école, sans entraves financières.
- Évaluer le succès des solutions durables choisies par les PDI, que ce soit le retour, l'insertion locale ou la réinstallation ailleurs dans le pays.
- Soutenir la mise en place de mécanismes de réconciliation.
- Soutenir les capacités des institutions de défense des droits de la personne afin d'encourager les gouvernements à résoudre la question des droits des PDI, que ces dernières n'exercent que d'une manière limitée.

*Nadine Walicki (nadine.walicki@nrc.ch) est analyste des pays de la région du Caucase et d'Asie centrale pour l'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) du Conseil norvégien pour les réfugiés (<http://www.internal-displacement.org>).*

*Cet article est inspiré d'un rapport de l'IDMC : Protracted Internal Displacement in Europe: Current Trends and Ways Forward (« Le déplacement interne prolongé en Europe : Tendances actuelles et solutions futures »), disponible sur <http://www.internal-displacement.org/europe>.*

1. Voir article par Mooney, pp22-24.

2. Voir article par Loizos, p40-41.

# Darfour : un mode de vie perdu

Natalie Ondiak and Omer Ismail

**Les conséquences du déplacement sur les habitants du Darfour sont particulièrement sévères à cause de l'aspect génocidaire des conflits. Ce ne sont pas seulement les personnes actuellement déplacées qui subiront ces conséquences, mais aussi les futures générations de Darfouris.**

En comparaison à d'autres situations de déplacement prolongées, la durée de la migration forcée au Darfour a été courte. Toutefois, comme les Darfouris résident dans des camps, ils ne peuvent continuer à avoir les modes de vie qui sont les leurs depuis des générations.<sup>1</sup>

Ces modes de vie étaient adaptés à un climat peu humide et à la rareté des terres arables. Presque 85% des Darfouris étaient des pasteurs et des agriculteurs, et la majorité des familles possédaient du bétail. Témoignant de la vie dans les camps, un PDI se demande : « Comment puis-je enseigner à mes enfants l'élevage des animaux, maintenant que nous n'en avons plus ? Ou si nous en avons, comment pourrions nous les nourrir sans la liberté de nous déplacer à la recherche de pâturages ? Comment puis-je continuer d'être agriculteur si je n'ai plus aucune terre ? »

Suite à la mort de centaines de milliers de Darfouris, les structures sociales ont été irrémédiablement endommagées. Les hommes âgés de neuf à quatre-vingt-dix ans ont été victimes d'attaques indiscriminées, alors que les femmes ont dû assumer les nouveaux rôles de chef de famille et de soutien de famille. Le déplacement prolongé a perpétué la présence de ces structures.

Le déplacement et les conflits ont eu des conséquences différentes selon les générations. De bien des manières, ce sont les personnes âgées qui ont souffert le plus profondément du déplacement. Ils se souviennent du Darfour et de son mode de vie avant que cette région ne devienne le foyer de conflits violents et avant qu'ils ne soient eux-mêmes forcés de vivre dans un camp. Ils sont les « porte-drapeaux » qui représentent la culture perdue et ont aussi un rôle d'historiens du Darfour, à qui revient la tâche de transmettre les histoires et leur mode de vie aux générations suivantes dans une culture basée sur la tradition orale. Avec le temps, les personnes âgées ne seront plus là pour transmettre le mode de vie qu'elles ont connu.

Parmi la génération suivante, de nombreux hommes ont été tués ; ainsi, un grand

nombre de femmes doivent-elles seules endosser le rôle des deux parents et prendre en charge et nourrir leur famille. Les rôles traditionnels dévolus aux deux sexes qui définissaient le mode de vie avant les conflits ont ainsi été modifiés. Un retour aux structures sociales traditionnelles ne sera plus possible. Parmi cette génération, de nombreux chefs de communauté, enseignants, docteurs, marchands et avocats ont été persécutés et assassinés, ce qui a fortement fragilisé la capacité de leadership de la société civile du Darfour.

Pour les enfants, le déplacement est un mode de vie en soi. La plupart seront incapables de se remémorer l'époque avant qu'ils ne s'installent dans les camps. Les histoires contées par leurs parents et grands-parents leur donne un sens du passé, d'un mode de vie et de structures sociales qui n'existent plus. Ces enfants du Darfour considèrent les camps comme leur maison mais ils n'ont pas la possibilité d'y poursuivre leur éducation, de réaliser leurs rêves et de vivre une vie normale. Les jeunes personnes, motivées par les histoires d'un mode de vie perdu, risquent de rejoindre les rebelles ou de devenir des enfants soldats.<sup>2</sup> Les catégories sociologiques telles que l'enfance, la famille, la jeunesse et l'âge adulte sont modifiées par le déplacement et peuvent revêtir des significations différentes selon les générations. Cela a d'importantes conséquences. En effet, les jeunes hommes dans les camps à travers le Darfour ont commencé à s'opposer aux structures officielles de l'autorité de la société du Darfour et compliquent les efforts de paix avec leurs revendications intransigeantes.<sup>3</sup> De surcroît, le Darfour a lui-même changé, passant d'une région largement rurale à une région urbaine. Dans un contexte post-conflit, la reconstruction des modes de vies détruits sera critique, tout autant

que le développement de nouveaux modes de vies urbains pour ceux qui choisissent de ne pas retourner chez eux.

Les réseaux et les structures ont tant et si bien changé que la confiance dans le futur est faible et que la « mise à l'écart » (warehousing) – « la pratique de laisser les réfugiés dans des situations prolongées de mobilité réduite, d'oisiveté forcée et de dépendance, leur vie indéfiniment en suspens »<sup>4</sup> - est devenu un mode de vie



Des jeunes réfugiées du Darfour se rassemblent dans la cour d'école du camp de Djambala, au Tchad, pour s'inscrire aux classes de l'année suivante.

normal pour ces Darfouris. Les responsables politiques doivent d'abord travailler à la résolution des conflits au Darfour. Mettre fin à un déplacement qui s'est prolongé demandera ensuite des investissements à long terme de la part de la communauté internationale, afin de reconstruire un mode de vie qui a été anéanti.

*Natalie Ondiak (nondiak@americanprogress.org) est chargée de recherche pour le Center for American Progress (www.americanprogress.org). Omer Ismail (redsliverpool@gmail.com) est originaire de la région du Darfour au Soudan et travaille en tant que conseiller pour le Projet Enough (www.enoughproject.org). Ces organisations sont toutes deux basées à Washington D.C.*

1. <http://physiciansforhumanrights.org/library/documents/reports/darfur-assault-on-survival.pdf> p7

2. <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/IRIN/a95a529d2e11b6edad20c0d6c69d8aeb.htm>

3. [http://www.nytimes.com/2008/12/21/world/africa/21darfur.html?\\_r=2&ref=africa](http://www.nytimes.com/2008/12/21/world/africa/21darfur.html?_r=2&ref=africa)

4. Comité américain pour les réfugiés et les immigrants, *World Refugee Survey 2004*, Washington D.C., 2004, p38 <http://www.refugees.org/data/wrs/04/pdf/38-56.pdf>

# Des solutions globales : l'approche pangouvernementale du Canada

Adèle Dion

**En réponse à la complexité des situations de déplacement prolongées, le gouvernement canadien est en train de développer une approche « pangouvernementale », fondée sur ses domaines d'expertise spécifiques et ses priorités politiques.**

Les questions concernant les réfugiés et le déplacement forcé sont complexes et mobilisent de nombreux secteurs, y compris le développement, la politique humanitaire, la consolidation de la paix, la diplomatie et l'immigration. La responsabilité de mettre au place des politiques et des programmes adéquats répondant aux besoins des réfugiés est ainsi partagée entre plusieurs départements du gouvernement canadien : Affaires étrangères et Commerce international Canada (AECIC), Agence canadienne de développement international (ACDI), Citoyenneté et immigration Canada (CIC) et Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Chaque département joue un rôle primordial dans la protection des réfugiés.

La recherche de solutions durables pour les personnes déplacées fait depuis longtemps partie des préoccupations du Canada vis-à-vis des réfugiés ; c'est pourquoi, en février 2007, un Groupe de travail intergouvernemental sur les situations de déplacement prolongées a été créé, dans le but d'aider le Canada à répondre efficacement à ces situations. Dès sa création, ce Groupe de travail s'est concentré sur les nombreux outils dont dispose le Canada. Bien que ceux-ci ne soient pas toujours tous utiles ou disponibles selon la situation, dresser l'inventaire de ces outils semblait toutefois être un moyen d'aider le Canada à ébaucher des solutions globales pour des situations de déplacement prolongées particulières. Le Groupe de travail a aussi passé en revue les efforts préalablement effectués pour résoudre les situations de déplacement prolongées, afin de tirer les enseignements de leurs succès et de leurs échecs. Des universitaires et des représentants de la société civile ont en outre enrichi la discussion grâce à leur expertise et leurs points de vue inestimables, et continueront à jouer un rôle prépondérant. Grâce à toutes ces informations, le gouvernement canadien est en train d'élaborer une approche de

grande envergure et pangouvernementale afin d'informer la réponse du Canada face aux situations de déplacement prolongées.

## **Comprendre les outils dont dispose le Canada**

Cette approche a permis au gouvernement canadien de considérer son niveau d'expertise dans trois domaines : diplomatie, développement et réinstallation des réfugiés, qui sont trois éléments interdépendants de la recherche de solutions globales au Canada pour les situations de déplacement prolongées.

**Diplomatie :** Le mandat de l'AECIC est de garantir que la politique étrangère canadienne reflète les valeurs du pays et défend l'intérêt national. Comme les situations de déplacement prolongées se caractérisent par des risques de protection, des violations des droits humains et des questions liées à la dignité humaine, la promotion de solutions durables pour les réfugiés en situation de déplacement prolongé est fidèle à l'intérêt que le Canada porte depuis longtemps à la protection et à l'assistance des réfugiés. Les efforts pour promouvoir une démarche axée sur les droits fondamentaux et encourager les pays d'origine et de destination à honorer leurs obligations selon le droit humanitaire, les droits de l'homme et le droit des réfugiés représentent un aspect fondamental de la politique étrangère canadienne. Les représentants du Canada ont toujours activement cherché à attirer l'attention de la communauté internationale sur les situations de déplacement prolongées. Ils mettent en lumière à quel point il est important de trouver des solutions durables à ces situations prolongées, et insistent sur le fait que la démocratie, les droits humains et l'état de droit devraient se trouver au cœur des efforts à long terme pour empêcher les flux massifs de réfugiés et au cœur des solutions éventuelles.

Le Canada poursuit un dialogue diplomatique sur la question des réfugiés avec les gouvernements d'accueil et avec les pays d'origine au moment du retour ou de la réinsertion. Il a aussi endossé un rôle de leader dans les groupes restreints qui étudient des situations prolongées spécifiques (y compris le Groupe de travail restreint sur les réfugiés bhoutanais au Népal<sup>1</sup>) et mis en lumière les situations de déplacement prolongées lors de l'Assemblée générale de l'ONU et au sein de l'Organisation des États américains. Il participe aussi activement au Groupe de travail sur la réinstallation de l'UNHCR. Le Canada estime que le dialogue diplomatique permet d'attirer l'attention sur les situations de déplacement prolongées dans les discussions multilatérales sur la consolidation de la paix, la reconstruction post-conflit, la relèvement rapide, le développement et les droits humains, et que son rôle est important pour soutenir la réforme de l'ONU, encourager une meilleure collaboration lors des interventions humanitaires et réduire l'écart entre secours et développement.

## **Développement et assistance humanitaire :**

L'ACDI, la principale agence canadienne pour le développement et l'assistance humanitaire, apporte un financement de base pour soutenir le mandat de l'UNHCR, y compris la poursuite des trois solutions durables : rapatriement librement consenti, intégration locale et réinstallation. Reconnaissant que de nombreuses opérations actuelles gérées par l'UNHCR dépendent du financement des donateurs pour satisfaire les besoins essentiels des réfugiés, ces besoins sont inclus dans le budget de l'assistance humanitaire, qui est aussi utilisé comme la principale source de financement lorsque l'UNHCR intervient dans des opérations spécifiques de retour et de réinsertion, ou lorsqu'il met au point une approche globale.

Le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales de l'AECIC apporte des ressources financières et opérationnelles à la prévention des conflits, la réponse aux crises, les opérations de maintien de la paix, la protection des civils et la stabilisation des États fragiles. Ce fonds est particulièrement utile lorsqu'il s'agit de réagir



La réinstallation peut former une facette d'une solution globale. L'OIM aide ces réfugiés du Bhoutan à se réinstaller au Canada et dans d'autres pays.

à certaines causes immédiates provoquant des flux de réfugiés et de créer les conditions favorisant le succès du retour et de la réinsertion. Parmi les domaines principaux où sont mis en place des programmes, on compte le soutien aux processus de paix et aux efforts de médiation, la justice transitionnelle et les initiatives de réconciliation, le renforcement de l'imposition de la paix et des capacités des opérations pacifiques, la promotion de stratégies civiles de protection, et la réduction des conséquences des mines terrestres et des armes légères.

Enfin, dans le domaine plus traditionnel du développement, le Canada concentre ses efforts sur le développement durable dans un nombre restreint de pays en développement, afin de pouvoir s'engager plus profondément. Les pays accueillant des réfugiés n'inscrivent pas forcément les réfugiés dans leurs priorités de développement, étant donnée l'étendue des autres questions à traiter. Le Canada encourage l'inclusion des régions accueillant des réfugiés dans les stratégies de réduction de la pauvreté afin que les réfugiés, tout comme les communautés d'accueil, bénéficient de programmes d'assistance. Le Canada encourage en outre les pays d'accueil à honorer leurs responsabilités selon la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

**Réinstallation :** CIC facilite et gère la migration légale au Canada et est aussi responsable du système national d'asile canadien et des questions de protection des réfugiés, y compris la réinstallation. Le Canada accorde depuis bien longtemps une protection aux réfugiés par le biais de l'asile et de la réinstallation et, avec d'autres États, explore les possibilités d'utiliser la réinstallation de manière plus stratégique dans le contexte de situations de déplacement prolongées. La communauté internationale définit « l'utilisation stratégique de la réinstallation » comme un usage planifié de la réinstallation de manière à engendrer des avantages directs ou indirects pour les personnes autres que celles qui sont réinstallées - c'est-à-dire pour les réfugiés qui ne sont pas réinstallés,

pour les pays accueillant les réfugiés ou pour le régime plus large de protection.

**Outils non gouvernementaux :** Dans sa quête de solutions globales aux situations de déplacement prolongées, le Canada peut aussi s'appuyer sur la force de sa société civile tout autant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger, sur le nombre de communautés, actives et engagées, établies au Canada mais issues de la diaspora et ayant connu des situations de déplacement prolongées, et sur la diversité des acteurs du secteur privé canadien.

### Principes de l'engagement

Afin de parfaire sa contribution à des solutions globales, le Canada a examiné les pratiques utilisées actuellement et par le passé pour répondre aux situations de déplacement prolongées et a identifié certains principes fondamentaux qui devraient être inclus dans les processus que le Canada envisage de soutenir :

**Variété d'acteurs :** Pour qu'une approche réussisse, elle doit être multilatérale et multisectorielle, impliquant plusieurs types de partenaires - institutions multilatérales, États, académiciens, société civile et ONG - et faire participer une variété d'acteurs de la paix, de la sécurité, du développement, de l'humanitaire, des relations diplomatiques et de la réinstallation.

**Type de démarche :** La démarche adoptée pour chacune de solutions globales devrait être collaborative, inclusive et participative, et devrait impliquer un grand nombre d'acteurs, y compris les réfugiés eux-mêmes, et s'engager sur plusieurs années, puisqu'il faut du temps pour mettre en œuvre des solutions durables.

**Conditions préalables :** Il est important d'évaluer lorsque les solutions sont « prêtes à être appliquées ». Parmi les conditions préalables à toute solution globale, on devrait compter : le leadership de l'UNHCR pour aider à identifier, planifier et faire avancer la solution globale ; la disponibilité d'une ou de plusieurs solutions durables auxquelles la population peut accéder ; le partage des

responsabilités par les donateurs ; la volonté politique ou le leadership et la responsabilité de l'État dans les pays d'origine et/ou d'asile ; les préoccupations concernant la protection et/ou l'absence de solutions existantes, ce qui signifie que la situation doit être résolue en priorité ; les facteurs externes qui sont susceptibles de faciliter une solution, tels que les Commissions tripartites, les changements politiques ou les processus de paix.

Alors que, si ces principes sont suivis, chaque situation en tirera les fruits, une certaine adaptation au contexte spécifique sera nécessaire pour chaque situation de déplacement prolongée. En effet, toute situation a besoin de solutions sur-mesure.

### Conclusion

De la même manière qu'aucun acteur sera seul capable de résoudre une situation de déplacement prolongée, aucun département gouvernemental du Canada n'a à sa seule disposition tous les outils nécessaires à la mise en place d'une intervention efficace. L'approche pangouvernementale a mis en mouvement un processus qui permet au Canada de considérer les outils dont il dispose pour s'engager dans des situations de déplacement prolongées, en s'appuyant sur les mandats et les atouts des différents départements concernés, selon les questions en jeu.

Les efforts actuels pour trouver des solutions globales et durables aux situations de déplacement prolongées sont encourageants et doivent être soutenus. Les réfugiés survivent des situations particulièrement difficiles. Leur autonomie, leur force, leur courage et leur détermination témoignent de la résistance de l'esprit humain. Malgré cette robustesse, les personnes déplacées ont besoin d'aide pour trouver des solutions durables. C'est pourquoi les départements du gouvernement canadien mandatés pour protéger et aider les réfugiés continuent de s'engager totalement dans leur collaboration avec l'UNHCR et d'autres partenaires pour trouver des moyens de contribuer à la découverte et à la mise en œuvre de solutions globales aux situations de déplacement prolongées.

*Adèle Dion est directrice générale du Bureau des droits de l'homme et de la démocratie, Affaires étrangères et Commerce international Canada et présidente du Groupe de travail interdépartemental sur les situations de déplacement prolongées. Pour de plus amples informations : jessie.thomson@international.gc.ca.*

1. Le Groupe de travail restreint sur les réfugiés bhoutanais au Népal comprend l'UNHCR, le Canada, l'Australie, le Danemark, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et les États-Unis.

# Oser rêver de la fin de l'exil en Afrique subsaharienne

Marjon Kamara

**La situation de presque 98% des réfugiés d'Afrique pourrait aujourd'hui être décrite comme une situation de déplacement prolongée. Nous avons besoin de concerter nos efforts pour mettre fin au plus grand nombre possible de ces situations.**

Des ressortissants de huit nations comptent parmi les 2,3 millions de réfugiés d'Afrique subsaharienne auxquels s'applique la définition du déplacement prolongé de l'UNHCR (c'est-à-dire plus de 25 000 réfugiés en exil pendant plus de cinq ans). Ces nations sont l'Angola, le Burundi, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo (RDC), l'Érythrée, le Libéria, la Somalie et le Soudan (Darfour et Sud-Soudan). Bien que l'attention portée aux situations de déplacement prolongées soit justifiée par le nombre de réfugiés concernés tout autant que par l'impact de ces populations sur les communautés d'accueil, il est important de ne pas perdre de vue les nombreux

autres groupes de réfugiés de moindre ampleur, ou les individus réfugiés, qui demeurent dans des situations prolongées dans un environnement rural ou urbain. Cette définition plus large ajoute 13 pays à notre liste : le Tchad, la République du Congo, le Ghana, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, la Mauritanie, la Namibie, le Nigéria, le Rwanda, le Sénégal, le Togo et l'Ouganda.

Depuis les années 1960, lorsque l'UNHCR a commencé à travailler en Afrique subsaharienne, les dynamiques du déplacement et les tendances des mouvements des réfugiés ont considérablement évolué. À l'origine, la fuite des réfugiés était souvent la

conséquence de luttes pour la libération. Plus tard, les conflits civils sont devenus la cause principale de la fuite. Le nombre de réfugiés a atteint son plus haut point au milieu des années 1990, lorsque quelque sept millions d'Africains vivaient en exil comme réfugiés. Aujourd'hui, la moitié des nationalités qui figuraient alors parmi les plus nombreuses populations de réfugiés en déplacement prolongé ne se trouvent plus sur cette liste. Plusieurs autres pourraient aussi bientôt ne plus y figurer, alors que la paix est consolidée et que les réfugiés trouvent des solutions à leur exil.

Entre 1993 et 2007, plus de 9,2 millions de personnes à travers l'Afrique ont pu retourner dans leur pays d'origine. La diminution du nombre total de réfugiés a aussi été le résultat de la réinstallation en pays tiers, avec 182 500 personnes réinstallées durant cette même période. D'un



UNHCR/E. Kanastein

Rapatriement volontaire de réfugiés du Libéria depuis la Sierra Leone. Décembre 2004.

autre côté, la possibilité d'intégration locale, qui s'était présentée comme solution à de nombreux réfugiés dans les années 1980, est devenue négligeable vers la fin du XX<sup>ème</sup> siècle. Toutefois, des signes encourageants indiquent que l'installation permanente dans le pays d'accueil redevient une possibilité pour un grand nombre de réfugiés.

### Les réfugiés restants

Parmi les plus petites populations résiduelles de réfugiés en situation prolongée, se trouvent des groupes et des individus, parfois dispersés sur plusieurs pays africains, qui ont cherché refuge hors de leur pays d'origine il y a de nombreuses années. Identifier des solutions adéquates, pour ces derniers, requiert une bonne compréhension de leur situation. Les Ghanéens établis au Togo depuis les années 1980 sont déjà intégrés socialement et économiquement et d'autres groupes, tels que les Congolais du Gabon, évoluent dans la même direction. Pour les Éthiopiens ayant s'étant réfugiés au Kenya au début des années 1990, la réinstallation s'est jusqu'alors présentée comme la meilleure solution. D'un autre côté, les Éthiopiens qui ont fui vers le Soudan pourraient choisir l'insertion locale, et un exercice de profilage est en cours pour identifier une solution appropriée à chaque individu. Le rapatriement reste aussi une possibilité pour d'autres réfugiés, tels que les Namibiens établis au Botswana depuis plus de dix ans ou les Mauritaniens présents au Sénégal depuis 1989.

Ce sont les Érythréens de l'Est du Soudan qui ont passé la plus longue période en exil - plus de 40 ans pour certains d'entre eux. À la lumière des perspectives limitées concernant le rapatriement librement consenti, l'attention se porte sur l'autonomie comme précurseur à l'intégration locale, qui n'est plus un tabou. En Éthiopie, où il se trouve un peu plus de 13 000 réfugiés Érythréens, une réinstallation de grande envergure est en cours.

Les solutions possibles pour les réfugiés rwandais semblent être les plus élastiques, car un grand nombre des personnes en exil continuent de rejeter la possibilité du retour. Beaucoup d'entre elles sont plus ou moins intégrées socialement et économiquement dans leur pays d'asile mais, comme les autres, restent dépendantes de leur statut de réfugié pour conserver leur droit de séjour. L'UNHCR continue de travailler étroitement avec le gouvernement rwandais, les gouvernements des pays d'accueil et les réfugiés eux-mêmes afin d'explorer toutes les solutions possibles, d'encourager le retour dès qu'il cela est possible ou encore de faciliter le changement

de statut de réfugié à celui de résident pour permettre une intégration locale complète.

### Fermer le « chapitre de l'exil »

Il serait désirable d'adopter une approche globale pour trouver des solutions pour les réfugiés en situation de déplacement prolongé, y compris en multipliant les efforts pour rendre les populations plus réceptives à l'intégration locale. En ce qui concerne les Angolais, les Libériens et les Sierra-Léoniens, l'UNHCR travaille avec les gouvernements de leurs pays d'origine et d'accueil pour mettre fin au « chapitre de l'exil » dans l'histoire de ces pays.<sup>1</sup>

Les possibilités de trouver des solutions pour tous les Angolais sont encourageantes. Alors que l'opération de rapatriement librement consenti s'est officiellement terminée en 2007, l'UNHCR et le gouvernement angolais mettent actuellement au point un plan complet qui permettrait le retour librement consenti de quelques-uns des réfugiés restants en Afrique du Sud, ce qui pourrait ensuite ouvrir la voie à l'intégration locale de ceux qui ne souhaitent pas être rapatriés. Les désirs et les intentions des réfugiés restent la principale considération.

Tandis que les processus de paix du Burundi et du Sud-Soudan demeurent fragiles, l'UNHCR pense, avec un prudent optimisme, que toutes les conditions seront bientôt réunies pour trouver des solutions pour tous les réfugiés de ces deux pays. À ce jour, près d'un demi-million de réfugiés du Burundi sont rentrés chez eux, et le nombre de personnes ayant librement choisi le retour a fortement progressé depuis 2006. Selon les projections actuelles, le rapatriement organisé pourrait être terminé d'ici la fin 2009. L'UNHCR a également encouragé activement la réinstallation, y compris pour un groupe de plus de 8 500 réfugiés du Burundi ayant fui en 1972 et qui s'était établi dans des camps en Tanzanie.<sup>2</sup>

Pour les réfugiés du Sud-Soudan, plus de la moitié des individus ayant fui hors du pays sont maintenant retournés chez eux. Selon les estimations de l'UNHCR, parmi les quelque 125 000 réfugiés sud-soudanais restants dans les pays d'asile, près de la moitié sont susceptibles de retourner dans leur propre pays en 2009. Les gouvernements des pays dans lesquels les réfugiés soudanais ont trouvé asile n'ont pas encore offert de possibilités pour l'intégration locale, mais des pourparlers sont en cours.

Enfin, les efforts effectués pour résoudre les tensions à la frontière entre le Nigéria

et le Cameroun ont porté leurs fruits, ce qui a permis à la majorité des Nigériens qui s'étaient réfugiés au Cameroun de rentrer chez eux. L'UNHCR travaille actuellement avec le groupe de réfugiés restant, qui, au fil des ans, est passé de 17 000 à moins de 3 000 individus, afin d'identifier les solutions préférables et de fermer là aussi le chapitre de l'exil.

### Conflits sans fin

Toutefois, les perspectives de retour restent incertaines pour certains réfugiés dont les pays sont prisonniers de conflits interminables. Pour les Congolais (RDC), les Centrafricains, les Soudanais du Darfour et les Somaliens, il est difficile de prédire le résultat des négociations de paix actuelles. Afin de garantir au mieux que tout accord éventuel soit global, l'UNHCR défend l'inclusion des réfugiés ainsi que des PDI dans les processus de paix. L'UNHCR a facilité la participation des Congolais à la Conférence de paix de Goma et des Darfouriens au Dialogue et à la Consultation Darfour-Darfour, et explore actuellement des possibilités semblables pour les réfugiés et les PDI de République Centrafricaine et de Somalie.

La population des réfugiés congolais est un mélange de personnes ayant fui le conflit de la province de Katanga dans les années 1970 et d'autres ayant été déplacées par la guerre civile depuis 1996. Les membres du premier groupe (environ 11 900 individus) ont fui en Angola, où ils ont acquis un niveau élevé d'intégration socio-économique et où ils devraient pouvoir être naturalisés et devenir des citoyens angolais ou obtenir un statut de résident permanent qui aboutirait éventuellement à la naturalisation. Pour la plupart des réfugiés de l'autre groupe, la solution est de retourner chez eux, et certains, malgré la volatilité de la situation, y retournent déjà. La réinstallation est aussi au programme pour d'autres, tandis que d'autres encore considèrent l'insertion locale. Pour les Centrafricains du Tchad, l'UNHCR et ses partenaires concentrent leurs efforts sur la consolidation de l'autonomie. Par contre, en ce qui concerne les Somaliens, la réinstallation a été importante, concernant plus de 75 000 personnes depuis 1996, bien que ce nombre soit faible en comparaison avec le nombre total de réfugiés somaliens en Afrique.

Au milieu des années 1980, les réfugiés ougandais ont fui vers la RDC et, dans une moindre mesure, vers le Kenya. Ceux établis en RDC semblent avoir acquis un certain degré d'intégration socio-économique. L'UNHCR envisage d'explorer les possibilités d'intégration locale avec le

gouvernement, tout en explorant également les possibilités de retour pour les réfugiés de RDC ainsi que ceux du Kenya.

Les réfugiés tchadiens issus de différents flux entre le début des années 1980 et 2008 sont majoritairement intégrés socialement et économiquement dans leur pays de résidence au Bénin, au Cameroun, en République centrafricaine, au Gabon, au Mali, au Niger, au Nigéria et au Soudan. Cependant, comme de nombreux autres groupes de réfugiés, ils tireraient avantage de l'obtention d'un statut juridique approprié qui faciliterait leur intégration locale de manière durable.

### Conclusion

Ni l'UNHCR, ni les réfugiés ne peuvent seuls mettre en place des solutions. Leurs efforts doivent être combinés à ceux des États (autant les pays d'asile que les pays d'origine), des organisations africaines

multilatérales et de la communauté internationale en général. En 2006, les ministres présents à la Réunion ministérielle de l'Union africaine (UA) à Ouagadougou ont établi un objectif ambitieux, demandant un Sommet spécial « pour combattre les racines du problème du déplacement forcé afin d'éradiquer ce phénomène » sur le continent. Le Sommet spécial de l'UA sur les Personnes réfugiées, rapatriées et déplacées, prévu pour la fin 2009, offre une opportunité majeure de mobiliser les États africains afin de consolider les initiatives récentes et positives prises dans plusieurs pays, et pour mettre en place des solutions durables pour les réfugiés.

Le facteur commun à tous les réfugiés est le manque ou l'absence de contrôle que ceux-ci exercent sur leur vie. Pour plusieurs d'entre eux, leur vie est en veille alors qu'ils attendent, parfois pendant des dizaines d'années, de récupérer leurs droits humains

fondamentaux et une certaine capacité à déterminer leur propre futur. La dimension la plus poignante du problème est peut-être de voir de jeunes réfugiés naître et grandir dans une situation d'exil forcé. L'un des éléments critiques de l'action de l'UA sera de mobiliser la volonté politique afin de donner une voix aux personnes qui ont été déplacées contre leur gré.

*Marjon Kamara (KAMARAM@unhcr.org) a travaillé en tant que directrice du Bureau régional de l'UNHCR en Afrique (<http://www.unhcr.org>) d'octobre 2005 à mai 2009 et est actuellement l'Ambassadrice du Libéria aux Nations Unies. Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux de l'auteur et ne représentant pas forcément ceux de l'ONU.*

1. Voir aussi l'article sur l'Afrique de l'Ouest par Alistair Boulton, p32

2. Voir aussi l'article de Jessie Thomson sur les réfugiés du Burundi en Tanzanie, pp35-36.

# Intégration locale en Afrique de l'Ouest

Alistair Boulton

## Les Protocoles sur le libre mouvement de la CEDEAO offrent aux réfugiés de longue date du Sierra Leone et du Liberia une base leur permettant d'aller de l'avant.

Généralement, la migration n'est pas une « solution » selon le sens que l'UNHCR donne à ce mot. C'est bien souvent une mesure temporaire utilisée afin de combler une absence de protection ou d'assistance pour les réfugiés. Toutefois, en Afrique de l'Ouest, les dispositions du Protocole sur le libre mouvement des personnes, le droit de résidence et d'établissement<sup>1</sup> et de quatre protocoles supplémentaires (connus collectivement comme « les protocoles sur le libre mouvement ») adoptés par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) peuvent offrir une solution aux réfugiés originaires d'un État membre résidant dans un autre État membre. Le droit de résidence et le droit à l'emploi, qui se trouvent au cœur de la « solution » de l'intégration locale, sont garantis aux réfugiés comme à tout autre citoyen d'un pays de la CEDEAO - du moins, en théorie.

### La CEDEAO et le libre mouvement

En 1975, seize pays ouest-africains ont signé un Traité visant à renforcer l'intégration économique sous-régionale

par la libération progressive des mouvements de biens, de capitaux et de personnes, et à consolider les efforts de paix et de sécurité des États membres. En 1979, le Protocole sur le libre mouvement a été adopté. Il accordait aux citoyens de la Communauté le droit de se rendre sur le territoire de tout État membre et d'y résider, à condition de posséder un document de voyage valide et un certificat médical international. Cependant, il accordait aussi aux États membres le droit de refuser l'entrée de tout citoyen de la Communauté qui n'était pas admissible selon leur propre législation nationale. Le Protocole prévoyait une période de mise en application divisée en trois étapes, chacune de ces étapes (déplacement sans visa, droit de séjour, droit d'établissement) durant cinq ans.

Avec les quatre protocoles supplémentaires adoptés entre 1985 et 1990, les États membres s'engageaient, entre autres, à :

- fournir des documents de voyage valides à leurs citoyens,<sup>2</sup>

- accorder aux citoyens de la Communauté le droit de séjour pour la recherche et l'exécution d'un travail rémunéré,<sup>3</sup>
- garantir un traitement adéquat pour les personnes expulsées,<sup>4</sup>
- ne pas expulser les citoyens de la Communauté en masse,<sup>5</sup>
- limiter l'expulsion individuelle aux motifs suivants : sécurité nationale, ordre public et moralité, santé publique ou non-conformité à une condition essentielle du séjour.

Le principal défaut des ces dispositions, pourtant très favorables, inscrites au cœur des protocoles sur le libre mouvement, c'est qu'elles sont soit inconnues, soit jamais mises en application. En théorie, les trois étapes de mise en application sont maintenant terminées et les droits inscrits dans les protocoles sur le libre mouvement font partie de la législation de la région. Or, en réalité, seule la première de ces trois phases a été entièrement mise en œuvre.

Alors que les critiques se concentrent généralement sur les objectifs qui n'ont pas été atteints, il est important de reconnaître quand-même à quel point le voyage sans



visa est une étape significative pour cette région. Les frais de visa constituent l'une des rares sources de revenus, à laquelle les gouvernements ont pourtant volontairement renoncé. Malgré le manque de ressources des ministères de l'immigration et des départements de contrôle des frontières, l'absence de système d'enregistrement automatique des entrées et des sorties et la corruption répandue chez les fonctionnaires travaillant aux frontières, la première phase des protocoles est véritablement en place dans l'ensemble de la région. D'ailleurs, les membres du public sont, dans leur grande majorité, conscients de leur droit à voyager sans visa. Par contre, le droit des individus à résider et travailler dans tout autre pays de la CEDEAO n'est généralement pas connu mais, étant donné que la première phase est largement mise en application, nous avons toutes les raisons de penser que les deuxième et troisième phases seront elles aussi mises en œuvre.

### La CEDEAO et les réfugiés

Le Traité de la CEDEAO et les protocoles sur le libre mouvement ne sont pas des instruments destinés aux réfugiés - mais ils ne viennent pas non plus contredire les instruments à disposition de ces derniers. La CEDEAO a émis une déclaration publique selon laquelle les réfugiés ont la garantie d'un traitement identique à celui des autres citoyens de la Communauté, conformément aux protocoles sur le libre mouvement.

Les dispositions de ces protocoles sont attrayantes aux yeux de nombreux réfugiés d'Afrique de l'Ouest car elles leur offrent le droit de résidence et le droit au travail, tout en leur permettant de conserver leur nationalité. C'est là un élément important, puisque la double nationalité est interdite par de nombreux pays de la région. Ainsi, en dépit des propositions de naturalisation faites aux réfugiés sierra-léonais et libériens par certains pays d'Afrique de l'Ouest, la plupart de ces réfugiés ont préféré conserver leur nationalité d'origine.

Parmi les trois solutions durables, le rapatriement librement consenti n'est plus aujourd'hui une option pour les réfugiés sierra-léonais ou libériens établis en Afrique de l'Ouest, ni la réinstallation dans un pays tiers. En outre, de nombreux réfugiés étaient conscients que, pour la plupart d'entre eux, leur statut de réfugiés allait bientôt expirer selon le processus nommé « cessation », et qu'ils n'auraient

alors plus droit à la protection et à l'assistance internationale. L'insertion locale, commencée avant la cessation, est alors devenue la solution la plus logique.

Simultanément, la combinaison du retour de la paix et de la stabilité, du redressement économique de nombreux pays de la CEDEAO, du désir d'une intégration régionale plus étroite et de la réciprocité des engagements inscrits dans les protocoles sur le libre mouvement a généré un regain d'intérêt pour cette solution parmi les gouvernements d'Afrique de l'Ouest.

L'initiative de l'UNHCR pour l'intégration locale des réfugiés originaires de Sierra Leone et du Libéria s'est concentrée sur les sept pays où ils étaient les plus nombreux : Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Libéria, Nigéria et Sierra Leone.

Trois principes essentiels guident cette initiative. Premièrement, les efforts ont été conçus sur une base régionale, renforçant la nature spécifiquement régionale des protocoles sur le libre mouvement de la CEDEAO, et tirant avantage du profond soutien de cette organisation régionale particulièrement active. En faisant la promotion des droits garantis par les protocoles, l'initiative a pu offrir immédiatement un degré de réciprocité pour deux des pays impliqués : les réfugiés de Sierra Leone bénéficieraient de l'application du protocole au Libéria, tandis que les réfugiés libériens bénéficieraient de

son application en Sierra Leone. Cela motivait ainsi ces deux pays à se montrer généreux. Cela offrait aussi un exemple - ou du moins une preuve tangible de la promesse - des avantages dont pourraient potentiellement profiter les citoyens de tous les pays de la CEDEAO à l'avenir, motivant ainsi les autres pays à se montrer à leur tour généreux.

Deuxièmement, la base de l'initiative est communautaire plutôt qu'individuelle, de manière à ce que les populations d'accueil puissent aussi profiter des avantages, puisque leurs besoins peuvent s'avérer aussi importants que ceux des réfugiés, et en reconnaissance de leur remarquable générosité sur une période avoisinant vingt ans dans certains cas.

Troisièmement, dans une certaine mesure, mais pas autant qu'initialement imaginé, cette initiative a été incorporée aux plans et aux priorités de développement national, plutôt que de demander que ces derniers soient incorporés à l'initiative.

Bien qu'en termes de détails spécifiques il y ait autant d'approches que de pays participant à cette initiative, les protocoles sur le libre mouvement de la CEDEAO figurent dans chacune de ces approches, de même que les éléments suivants :

- un statut juridique sûr (c'est-à-dire un statut autre que celui de réfugié, y compris le droit de séjour et de travailler)



Rapatriement volontaire de réfugiés du Libéria depuis la Sierra Leone. Décembre 2004.

- un soutien pluriannuel pour les activités communautaires d'autonomisation et de renforcement des capacités
- la réhabilitation environnementale des zones ayant accueilli les réfugiés
- le renforcement de la participation des autres organismes

Au Sierra Leone, l'initiative a été l'occasion de dresser l'inventaire des compétences des réfugiés et, grâce à une répartition organisée des réfugiés, de les assortir aux besoins des communautés d'accueil. Les réfugiés libériens en cours d'intégration profiteront de l'ensemble des droits garantis par la CEDEAO.

Au Nigéria, les conditions de la transition des réfugiés vers un autre statut juridique sont définies dans un accord multipartite signé par les gouvernements du Nigéria, du Sierra Leone et du Liberia, ainsi que par l'UNHCR et la CEDEAO. Dans cet accord, le gouvernement nigérian accepte d'accorder un droit de séjour et un permis de travail renouvelables à tout réfugié. Les gouvernements du Sierra Leone et du Libéria ont accepté de délivrer un passeport à leurs ressortissants réfugiés au Nigéria qui souhaitent s'intégrer dans ce pays. En recevant ce passeport, les réfugiés ont explicitement reconnu qu'ils se plaçaient sous la protection de leur pays d'origine et qu'ils n'avaient donc plus besoin de protection internationale. Quant à l'UNHCR, il a accepté de financer le coût des permis de travail et des passeports.

### Les défis rencontrés

L'une des difficultés rencontrées jusqu'alors par cette initiative d'intégration locale est le manque d'intérêt de la part des réfugiés. Pour beaucoup, l'intégration locale, même accompagné du droit de résidence et du droit au travail, est considérée comme un lointain second prix, tandis que la réinstallation dans un autre pays, aussi improbable qu'elle puisse être, reste le premier prix.

Pour ceux qui désirent s'intégrer localement, il existe aussi un problème : les droits des protocoles sur le libre mouvement de la CEDEAO, à l'exception de la circulation sans visa pendant 90 jours, sont souvent inconnus ou incompris, même par les fonctionnaires gouvernementaux qui sont responsables de leur mise en application. De surcroît, les protocoles présentent une certaine imperfection dans la mesure où les États ont le pouvoir discrétionnaire de décider si les non-ressortissants sont admissibles ou non. Tant que les États

ne se seront pas tous mis d'accord pour déterminer uniquement l'admissibilité en fonction des motifs recommandés par la CEDEAO (ordre public, santé publique et sécurité publique), les droits inscrits dans les protocoles pourront être déniés par les États dont les critères d'admissibilité sont trop contraignants ou arbitraires.

Même lorsqu'ils sont entrés en vigueur et qu'ils sont respectés, les droits accordés par la CEDEAO n'offrent pas de solution aux réfugiés originaires de pays hors de la CEDEAO, et il n'existe pour l'instant aucun projet visant à élargir l'application des protocoles afin d'inclure les réfugiés venus d'autres régions. Cependant, en se concentrant trop sur une approche et une solution régionales, les individus à l'extérieur de la région risquent d'être de plus en plus souvent victimes de discrimination et d'exclusion - y compris les réfugiés.

### Observations pour l'avenir

Les autres organisations régionales font part d'un intérêt croissant pour examiner l'applicabilité d'initiatives d'intégration locale semblables concernant leurs propres arrangements sur la mobilité des travailleurs.<sup>6</sup> Il est toutefois trop tôt pour évaluer le succès de l'initiative d'intégration locale en Afrique de l'Ouest, même en termes de ses éléments juridiques. Bien que l'obtention d'un statut juridique sûr soit un élément important de l'insertion locale, ce n'est pas le seul élément qui compte. Dans une région où tous les pays, sauf deux, comptent parmi les 20% de pays dont l'indice de développement humain est le plus faible, le soutien économique est crucial, en particulier pour les moyens de subsistance. L'intégration locale doit faire partie de projets de développement locaux et nationaux et l'ensemble des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux doivent s'engager à remplir le rôle qui leur revient.

Pour que les protocoles sur le libre mouvement de la CEDEAO remplissent pleinement leur rôle, que ce soit pour les réfugiés ou pour les autres citoyens de la Communauté, il faut qu'ils soient mieux connus, mieux mis en application et harmonisés, quoique pas forcément dans cet ordre. En particulier, et comme le précisent aussi les recommandations de la Conférence CEDEAO-UNHCR-OIM qui s'est tenue en novembre 2008 à Dakar<sup>7</sup>, il est nécessaire que la CEDEAO, ses États membres et les partenaires concernés :

- mènent des campagnes d'information intensives dans la région afin que soient

plus largement connus les protocoles sur le libre mouvement de la CEDEAO ;

- étudient exhaustivement la législation nationale relative aux droits d'admissibilité, de séjour et de travail afin d'identifier les éléments en opposition au régime de libre mouvement régional et de proposer des solutions appropriées pour garantir la conformité avec les dispositions des protocoles.

Pour sa part, l'UNHCR pourrait encourager utilement l'harmonisation des démarches permettant aux réfugiés en voie d'intégration d'obtenir les documents confirmant leur statut juridique. Le modèle d'accord multipartite établi par le Nigéria, qui met l'accent sur les passeports nationaux et qui énonce explicitement les actions et les responsabilités des signataires, est sans aucun doute le modèle à émuler.

De la même manière, l'UNHCR, avec la collaboration de la CEDEAO et des États concernés, pourrait étendre le modèle de l'intégration locale des réfugiés originaires de tout pays de la CEDEAO et résidant dans un autre pays de la CEDEAO. Si ce modèle est étendu, il que ce soit clair, pour toutes les parties, que ce modèle est approprié uniquement lorsque le besoin de protection internationale n'est plus nécessaire. L'initiative ne peut pas et ne doit pas remplacer ou affaiblir la protection des réfugiés, cependant elle peut être un moyen de réduire de nombreux inconvénients qui s'accumulent en cas de situation de déplacement prolongée.

*Alistair Boulton (BOULTON@unhcr.org) est Assistant spécial du Haut-Commissaire de l'UNHCR (<http://www.unhcr.org>). Il a œuvré précédemment comme Conseiller juridique principal au sein de l'Unité de Conseil juridique du Bureau pour l'Afrique de l'UNHCR.*

1. Protocole de 1979 A/P.01/05/79 sur le libre mouvement des personnes, le droit de résidence et d'établissement <http://tiny.cc/1979Protocol>

2. Protocole supplémentaire de 1985 A/SP.01/07/85, article 2(1)

3. Protocole supplémentaire de 1986 A/SP.01/07/86, article 2

4. Protocole de 1979 A/P.01/05/79 sur le libre mouvement des personnes, le droit de résidence et d'établissement et Protocole supplémentaire de 1985 A/SP.1/7/85, article 3.

5. Protocole supplémentaire de 1986 A/SP.1/7/86, article 13(1)

6. Ces organisations comprennent le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE).

7. Voir déclaration du Haut-commissaire assistant de l'UNHCR chargé de la protection <http://tinyurl.com/ECOWASNov2008> et un résumé <http://tinyurl.com/ECOWASNov2008rep>

# Une solution durable pour les réfugiés burundais de Tanzanie

Jessie Thomson

**La solution globale dont bénéficient actuellement en Tanzanie les réfugiés burundais « de 1972 », comme on les appelle, permet de tirer des leçons importantes pour les autres situations de déplacement prolongées.**

Au cours de l'histoire récente du Burundi, la première grande vague de déplacements en masse a suivi le « génocide sélectif » contre la population Hutu. Ce conflit a entraîné l'une des situations de déplacement les plus prolongées en Afrique, dans laquelle plus de 200 000 réfugiés burundais vivent depuis 36 ans dans des camps désignés de l'ouest de la Tanzanie, connus comme « les Vieux Camps ». Cette population de réfugiés est différente des autres groupes de réfugiés qui sont arrivés par la suite et qui sont établis dans des camps au nord-ouest de la Tanzanie.

Les réfugiés de 1972 avaient reçu 5 hectares par famille et, dès 1985, se sont retrouvés largement autosuffisants. En 2007, les gouvernements de Tanzanie et du Burundi ont annoncé leur désir de trouver une solution durable à la situation de ces réfugiés. On a alors donné aux réfugiés des Vieux Camps de Tanzanie la possibilité de décider de leur avenir. Certains ont choisi de rentrer au Burundi, tandis que la plus grande majorité a exprimé le souhait de rester en Tanzanie. Quelques-uns, qui avaient d'abord fui dans des pays voisins avant de rejoindre la Tanzanie, ont accepté d'être réinstallés dans des pays tiers.

Ce que l'on appelle les « solutions globales » - qui utilisent les trois solutions durables (retour, insertion locale et réinstallation) - sont rares. Comprendre comment cette solution globale a pu avoir lieu, la variété d'acteurs qui y a participé et les obstacles sur le chemin de la durabilité peut aider les actions futures visant à résoudre des situations semblables de déplacement prolongées à travers le monde.

## L'émergence d'une solution globale

Suite aux efforts de consolidation de la paix au Burundi et dans le but de développer une stratégie pour des solutions globales, l'UNHCR a mis sur pied une Force de travail pour les Vieux Camps (FTVC) en partenariat avec les gouvernements de Tanzanie et du Burundi. Il y a eu par la

suite un recensement et un enregistrement complet de la population des Vieux Camps, puis la recommandation, en décembre 2007, que ceux qui souhaitaient rentrer chez eux soient soutenus dans leurs efforts et que ceux qui souhaitaient rester (environ 172 000 personnes) suivent un processus de naturalisation accéléré et bénéficient d'un soutien approprié pour s'intégrer pleinement dans de nouvelles communautés en Tanzanie.

Interrogé sur la raison pour laquelle, après 36 ans, le gouvernement tanzanien avait décidé de naturaliser un si grand nombre de réfugiés, le Ministre des Affaires étrangères a répondu : « Nous pensons que c'était notre devoir de reconnaître que ces personnes n'ont d'autre domicile que la Tanzanie. »<sup>1</sup> Selon lui, cette initiative est née de l'engagement du gouvernement envers la paix et la sécurité dans la région et de la réflexion sur les éventuelles conséquences de demander à 200 000 personnes de rentrer au Burundi après autant d'années.

Le gouvernement de Tanzanie, avec le soutien de l'UNHCR, a presque entièrement complété la première phase du processus de naturalisation accéléré. La nationalité ne sera toutefois pas accordée aux personnes tant qu'elles n'auront pas quitté les Vieux Camps, puisque « ceux qui ont décidé de rester doivent s'intégrer pleinement dans la société tanzanienne dans l'intérêt de la stabilité à long terme ».<sup>2</sup>

En ce qui concerne le rapatriement librement consenti, l'UNHCR s'est engagé à ce que les 46 000 personnes qui ont fait part de leur désir d'être rapatriés soient transportées dans des conditions dignes et sûres d'ici fin septembre 2009.

Les personnes identifiées pour la réinstallation ont déjà dans leur majorité quitté les camps du nord-ouest de la Tanzanie pour des pays tiers. Alors que la stratégie globale, comme elle avait initialement proposée, ne faisait aucune référence à la réinstallation, plus de 8 000

réfugiés de 1972 ont été identifiés pour cette solution - des personnes qui n'étaient pas autosuffisantes en Tanzanie et qui auraient probablement rencontré une multitude de défis si elles étaient rentrées au Burundi.<sup>3</sup>

Alors que l'histoire de ces réfugiés est un bon exemple d'une véritable solution globale comprenant les trois solutions durables et bénéficiant de la participation d'une variété d'acteurs issus d'une variété de secteurs, la poursuite de la collaboration interorganisationnelle et du soutien des bailleurs de fonds sera essentielle pour garantir la véritable durabilité de chaque solution.

## Intégration locale

Bien que les réfugiés burundais de 1972 vivent depuis des dizaines d'années dans une autonomie presque complète et ont été intégrés localement de facto dans les Vieux Camps, le gouvernement a annoncé que les personnes naturalisées devront se réinstaller ailleurs en Tanzanie afin d'empêcher que les Vieux Camps n'empiètent sur des zones protégées et d'empêcher la création d'un groupe isolé ou différencié dans le pays. Toutefois, rien n'est encore sûr quant à la manière dont le gouvernement s'assurera que ces populations se réinstallent ailleurs, loin du lieu où leurs moyens de subsistance, leur famille et leur communauté sont basés depuis plus de 30 ans.

Des projets sont toujours en cours de développement pour décider des emplacements où ces nouveaux citoyens seront réinstallés et selon quels délais, et s'ils auront accès à des terres, étant donné que la majorité de cette population est constituée d'agriculteurs.

La réussite de leur intégration en Tanzanie dépendra aussi du soutien que recevront les services sociaux, en particulier les soins de santé et l'éducation, dans les communautés d'accueil. De plus, il faudra non seulement que l'UNHCR reçoive suffisamment de ressources, mais aussi que les partenaires du développement soient enclins à apporter leur soutien à ces communautés. L'initiative « Unis dans l'action » de l'ONU en Tanzanie a été citée aussi bien par le gouvernement tanzanien que par

l'UNHCR comme un moyen essentiel de poursuivre la programmation conjointe.

### Rapatriement librement consenti

En dépit du fait que seulement 20% des réfugiés burundais de 1972 aient choisi de retourner dans leur pays d'origine, l'impact de leur arrivée après une si longue période est important.

En juillet 2008, chacun de ces individus a reçu une subvention en espèces<sup>4</sup> pour soutenir leur retour et leur réinsertion mais, mais étant donné qu'ils étaient largement autonomes en Tanzanie, il a été décidé qu'ils ne bénéficieraient d'aucune assistance alimentaire. De plus, ces individus avaient le droit à une franchise de bagages légèrement plus importante pour leur retour, ce qui leur permettait d'emporter des produits alimentaires et non alimentaires des Vieux Camps.

La durabilité du retour est l'un des plus grands défis de cette opération. De nombreuses personnes sont rentrées chez elles pour trouver leurs terres occupées après leur si longue absence par des occupants secondaires qui ont acquis certains droits sur ces terres. Ou bien elles sont rentrées au Burundi sans

savoir d'où venaient leur famille, ayant passé plusieurs générations à l'étranger. La restitution des terres et des propriétés est compliquée par le fait que de nombreuses personnes ne détiennent pas les documents nécessaires permettant de prouver qu'ils en sont les propriétaires.

L'Accord de paix et de réconciliation d'Arusha pour le Burundi a reconnu la dimension politique des questions foncières et demandé à ce que soient respectés les principes qui favorisent le retour des réfugiés et le recouvrement de leurs terres ou leur compensation.<sup>5</sup> Alors que la Commission de consolidation de la paix a reconnu l'importance de la résolution des litiges fonciers pour une paix durable, la Commission nationale sur les terres et autres possessions, créée pour résoudre les litiges, n'a pas été dotée de capacités suffisantes pour répondre aux questions complexes liées aux terres et à la propriété auxquelles fait face le Burundi en période post-conflit.

Pour les rapatriés sans terres, le gouvernement du Burundi, en partenariat avec la communauté internationale, a commencé à mettre en place sa politique de « villagisation », qui vise à établir des Villages de la paix. Le gouvernement a

cependant reconnu qu'il avait été si absorbé par la tâche de trouver des emplacements où les populations pouvaient se réinstaller, qu'il n'avait pas pleinement évalué l'accès aux services essentiels dans ces nouveaux villages. Il sera donc primordial de mettre en place de futurs partenariats avec la communauté internationale et de planifier efficacement afin de garantir l'accès aux terres et aux services essentiels.

### Réinstallation

La réinstallation a joué un rôle important dans les efforts de résolution de la situation de déplacement prolongée en Tanzanie. En premier lieu, elle a été et continue d'être utilisée comme un outil de protection pour les individus qui présentent des problèmes de protection d'ordre juridique ou physique. En second lieu, elle a été utilisée de manière stratégique comme un complément au rapatriement librement consenti et à l'intégration locale dans le contexte des réfugiés de 1972. Dans ce but, il a fallu sélectionner le groupe d'individus « de 1972 » résidant dans les camps Tanzanie et qui allaient être réinstallés. Quatre critères importants définissent les membres de ce groupe : ils ont fui le Burundi en 1972 ; ils ont été déplacés plus d'une fois ; la plupart d'entre eux ont passé la majeure

## Burundi: sept ans de retour des réfugiés Andreas Kirchhof

Avant que l'UNHCR ne commence son programme de retour facilité au printemps 2002, le Burundi occupait le deuxième rang (après l'Afghanistan) dans les statistiques mondiales des « pays d'origine » de l'UNHCR, malgré sa petite taille. Avec le retour d'un demi-million de réfugiés et de la majorité des 375 000 PDI du pays depuis cette date, le Burundi, pays de quelque huit millions d'habitants ravagé par la guerre, a dû réintégrer environ 10% de sa population. Le retour des réfugiés a eu lieu principalement dans les zones rurales des provinces frontalières, dans un contexte de pauvreté endémique, de manque d'infrastructures essentielles et de rareté des terres.

Pour obtenir de meilleures informations sur la situation des réfugiés de retour, l'UNHCR a mis en place un programme national de surveillance des rapatriés. Ce programme, ainsi que plusieurs évaluations organisées avec des partenaires, a abouti aux conclusions ci-après.

En premier lieu, la vaste majorité des rapatriés ne font pas face à des problèmes de protection tenant à leur statut de rapatriés et ils sont rarement victimes de discrimination. Ils retournent vivre généralement sur leurs collines où ils bénéficient du soutien de leur famille, de leur clan ou d'autres membres de leur communauté. En ce qui concerne la réinsertion socio-économique, la situation des rapatriés qui ont accès à des terres cultivables et qui sont retournés au pays il y a de nombreuses années est la même que celle de la population locale.

En second lieu, certains observateurs ont remis en question la durabilité du retour à cause des mauvaises perceptions socio-économiques dans certaines grosses communes accueillant les populations de retour. Dans les principales communes de retour, la population a, selon les estimations,

augmenté de 50% depuis 2002. À long terme, le soutien apporté à ces régions devra cibler les communautés en général et non les rapatriés en particulier.

En troisième lieu, les conflits liés au régime foncier impliquant des réfugiés sont en augmentation, en particulier depuis que l'UNHCR a commencé, en 2008, à faciliter le retour des anciens réfugiés de 1972 établis dans les « vieux camps » de Tanzanie. Début juillet 2009, environ 41 000 réfugiés de la période de 1972 avaient été rapatriés. Même si cela représente moins de 10% du total des rapatriés, leur arrivée a vivement attiré l'attention des acteurs humanitaires. Le Gouvernement du Burundi, l'UNHCR et d'autres organismes ont répondu à l'augmentation des litiges fonciers en augmentant leur soutien à la médiation des conflits fonciers, ce qui a permis de trouver des solutions telles que le partage des terres. Alors que ces efforts combinés ont déjà permis de résoudre des milliers de cas, la question de la terre reste un facteur à risques pour le succès de la réintégration et de la cohabitation pacifique, en particulier dans le sud du Burundi. La résolution de ce problème est d'autant plus urgente dans la période qui précède les élections nationales de 2010.

*Andreas Kirchhof (andreas.kirchhof@web.de) a travaillé au Burundi, entre 2007 et 2009, en tant que fonctionnaire des relations extérieures pour l'UNHCR.*

1. Voir <http://tinyurl.com/OCHAGLFeb2002>.



partie de leur vie en exil et un grand nombre d'entre eux sont même nés en exil ; et l'intégration locale n'est pas une option qui se présente à eux, et ils sont soit incapables, soit non disposés à rentrer chez eux. Toutefois, cela a créé un facteur d'attraction pour les réfugiés burundais de 1993, qui vivent toujours dans des camps de Tanzanie et n'ont pas compris pourquoi ils n'étaient pas eux aussi éligibles pour la réinstallation. Bien que la différence de profil et de besoins de ces derniers puisse sembler évidente vue de l'extérieur, ces deux groupes sont toutefois intégrés aux mêmes camps de réfugiés du nord-ouest de la Tanzanie et plusieurs d'entre eux font face aux mêmes défis dans cette situation prolongée.

### Conclusion

Les efforts actuels pour résoudre la situation de déplacement prolongée dans cette région sont impressionnants et se composent d'un certain nombre d'éléments innovants. La participation des réfugiés eux-mêmes, par le biais d'un recensement et d'un exercice d'enregistrement, a permis de garantir que tout rapatriement se fasse de manière librement consentie. Il s'agit d'un exemple, dont nous pouvons tous nous inspirer, d'un équilibre délicat entre le partage des responsabilités et la responsabilité des États pour soutenir le rapatriement librement consenti, l'insertion locale et la réinstallation. En outre, des outils tels que le Fonds pour la consolidation

de la paix et l'initiative « Unis dans l'action » de l'ONU ont ouvert la voie à de nouvelles possibilités de collaboration interorganisationnelle et intersectorielle.

*Jessie Thomson (jessie.thomson@yahoo.ca) est chargée de recherche sur la jeunesse mondiale pour la Fondation Walter et Duncan Gordon (<http://www.gordonfn.org>).*

1. L'Honorable Lawrence Mesha, Ministre des Affaires étrangères, République unie de Tanzanie, Entretien personnel, 9 octobre 2008.

2. *ibid.*

3. Voir encadré « Burundi: sept ans de retour des réfugiés ».

4. 50 000 francs burundais (environ 30 euros).

5. <http://www.issafrica.org/AF/profiles/Burundi/arusha.pdf>

## Réfugiés : atout ou fardeau ?

Patricia A Ongpin

**Étudier l'impact d'une population de réfugiés sur l'économie de son pays d'accueil est important pour évaluer et mettre au point les stratégies du gouvernement concernant ces réfugiés, en particulier dans les situations de déplacement prolongées.**

Entre 1993 et 2000, la Tanzanie abritait près d'1,5 millions de réfugiés. Depuis la fin des années 1990, les efforts pour rapatrier les réfugiés ont été multipliés ; malgré tout, il se trouve aujourd'hui encore plus de 320 000 réfugiés et demandeurs d'asile en Tanzanie. Même avec la présence d'organisations internationales participant aux efforts d'assistance, un si grand nombre de réfugiés a eu des répercussions inévitables sur la situation économique intérieure de la Tanzanie. Le gouvernement a ouvertement annoncé son mécontentement vis-à-vis des pressions que la présence de réfugiés exerce sur les ressources, ainsi que des menaces que ces derniers sont sensés représenter pour la stabilité intérieure.<sup>1</sup> Toutefois, certains s'opposent à ces déclarations en soulignant les bienfaits que la présence des réfugiés a apportés, et qui n'auraient pas eu lieu sans eux. Il est important de comprendre ces deux points de vue afin de garantir que ; les politiques en faveur des réfugiés soutiennent la croissance économique.

### Conséquences économiques

Le gouvernement tanzanien affirme que la population de réfugiés qu'il accueille est devenue un fardeau pour la nation et qu'elle exacerbe la rareté des ressources, voire même qu'elle en est à l'origine. Il affirme en outre que la qualité des programmes nationaux, tels que l'aide sociale et la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, a été compromise par la réallocation de fonds destinés au

gouvernement vers des programmes destinés aux réfugiés. Il affirme encore que le partage des biens communs et des infrastructures exerce non seulement des pressions sur les ressources mais nuit aussi aux relations entre réfugiés et citoyens, qui se trouvent en compétition pour ces biens. Cela se manifeste surtout dans l'utilisation des pâturages, des ressources en eau et de voies de transport.

En opposition au point de vue du gouvernement, certains chercheurs affirment que l'activité de la population de réfugiés a stimulé l'économie nationale. Ils pensent que les organisations internationales ont augmenté la capacité financière nationale en finançant les projets des réfugiés et augmenté le revenu national (qui en a bien besoin) en payant des taxes sur l'aide et les biens importés dans le pays. De plus, elles ont aussi investi de larges sommes dans le développement des infrastructures afin de pouvoir mener efficacement leurs opérations sur le terrain, améliorant ainsi les services et les infrastructures qui sont disponibles aux autochtones tout autant qu'aux réfugiés.<sup>2</sup>

Le débat est également plus stimulé par les conséquences que les réfugiés ont eu sur le marché de l'emploi et sur les prix. Les réfugiés sont devenus une source de main-d'œuvre bon marché qui a fait perdre leur emploi à leurs homologues tanzaniens.<sup>3</sup> Cependant, cela a aussi eu un impact positif sur les possibilités de renforcement des

capacités dans les communautés, grâce à un plus grand nombre de travailleurs disponibles pour les industries qui ont un fort besoin de main-d'œuvre, telles que l'exploitation minière et l'agriculture.<sup>4</sup> Une telle dichotomie des conséquences se manifeste aussi dans les prix des biens et des services. L'arrivée des réfugiés et, dans leur sillage, des travailleurs humanitaires internationaux a provoqué l'augmentation des prix des aliments de base et de l'immobilier, diminuant ainsi le pouvoir d'achat des réfugiés et des autochtones. Toutefois, même avec la montée des prix, la qualité de l'aide sociale s'est améliorée, favorisant ainsi une amélioration relative des conditions de vie.<sup>5</sup>

### Un bilan financier

En dépit de la quantité limitée de preuves quantifiables disponibles et de la difficulté de déterminer les coûts et les avantages exacts de la présence des réfugiés, il est possible de comprendre leur impact relatif en effectuant un bilan financier. En synthétisant les diverses preuves d'avantages et de coûts, puis en comparant les arguments les uns contre les autres, il est possible de donner un score hypothétique, positif ou négatif, à l'impact économique des réfugiés. Selon cette méthode, un bilan financier apparaît suggérant que la population de réfugiés en Tanzanie a un impact économique négatif sur la sécurité intérieure ainsi que sur l'accès au logement et à la nourriture, un impact positif sur les finances du gouvernement et les entreprises, et un impact neutre sur l'emploi, les ressources communes et l'infrastructure.<sup>6</sup>



Bien que le score total de ce bilan économique semble indiquer que les réfugiés n'affectent pas l'économie tanzanienne, une telle évaluation ne tire pas son importance de la mesure définitive qu'elle peut offrir mais plutôt du moyen qu'elle représente pour comprendre que les réfugiés influencent des aspects particuliers de l'économie, et de différentes manières. Lorsque l'on considère les actions menées vigoureusement en faveur du rapatriement des réfugiés et de la fermeture des camps, l'évaluation ci-dessus a de grandes implications pour les stratégies et les programmes actuels concernant les réfugiés.

Si la présence de réfugiés a un impact négatif sur l'économie, alors les stratégies en place aident peut-être en effet à résoudre l'une des causes des difficultés de développement de la Tanzanie. Toutefois, si les suppositions et les évaluations sous-jacentes des stratégies nationales sont erronées et que les réfugiés sont en fait capables d'avoir un impact positif sur l'économie du pays, alors il faudra aborder la question des méthodes utilisées pour rapatrier les réfugiés et celle de la rapidité du rapatriement. De plus, la relation causale entre les réfugiés et l'économie influence aussi probablement les programmes sociaux qu'il serait nécessaire d'introduire pour atténuer les chocs sociétaux qui se produisent dans les communautés locales les plus affectées par les réfugiés et les organismes de secours.

### Recommandations d'ordre politique

Au cours de l'évaluation de son programme de rapatriement et de la mise au point de futures politiques concernant les réfugiés, le gouvernement tanzanien devrait prendre en compte les quatre recommandations suivantes :

Un plus grand travail de suivi doit être effectué afin de documenter et de comprendre l'impact des réfugiés sur l'économie tanzanienne. Bien qu'il soit peut-être trop tard pour évaluer l'impact des flux de réfugiés, les changements économiques qui ont lieu lors de l'expulsion des réfugiés et de la fermeture des camps peuvent indiquer dans quelle mesure les réfugiés étaient intégrés, ainsi que le rôle économique qu'ils jouaient au sein des communautés locales.

Des politiques plus fortes et plus holistiques en faveur des réfugiés doivent être élaborées en partenariat avec les pays d'origine afin de garantir que le rapatriement ou toute autre migration des réfugiés se fasse pour le plus grand bien de ces derniers, des gouvernements et des communautés parmi lesquelles vivent les réfugiés. Les avantages offerts aux réfugiés rapatriés, une fois de retour dans leur pays d'origine, devraient correspondre à leurs besoins économiques et sociaux.

Les régions de Tanzanie qui accueillent des camps de réfugiés et de larges populations de réfugiés doivent bénéficier d'un soutien. Sans prendre en compte l'impact positif ou négatif sur la région, l'expulsion des réfugiés modifiera les dynamiques de cette région, en particulier en ce qui concerne l'infrastructure et les marchés.

Un retour à la politique de la porte ouverte de Nyerere pourrait atténuer les impacts négatifs futurs des réfugiés en Tanzanie. Les témoignages des réfugiés et les études portant sur les réfugiés qui se sont intégrés en Tanzanie de leur propre gré n'ont pas soulevé les mêmes questions d'ordre économique que les réfugiés placés dans des camps. Ainsi, une politique qui permettrait une certaine intégration des réfugiés, comme c'était le cas avant les années 1990, pourrait assouplir les

dynamiques entre les autochtones et les réfugiés, tout en favorisant des contributions sociétales positives de la part des réfugiés.

Alors que la Tanzanie s'efforce toujours de fermer les camps de réfugiés et de réduire la population de réfugiés qu'elle abrite, son gouvernement devrait considérer les ramifications de telles actions et de telles politiques, étant donné que le rôle des réfugiés dans l'économie n'est pas encore pleinement compris. Si ces actions sont basées sur de fausses suppositions et des informations erronées, les stratégies actuelles pourraient bien porter atteinte à l'économie plutôt que d'en garantir la stabilité. Ce n'est qu'en considérant l'ensemble des impacts positifs et négatifs éventuels qu'il est possible de prendre des décisions efficaces concernant les politiques nationales et l'avenir du pays.

*Patricia A. Ongpin (ongpinp@gmail.com) est titulaire d'un Master en Relations internationales et travaille en tant que consultante pour l'ONUSIDA.*

1. Rutinwa, B (2003) The Impact of the Presence of Refugees in Northwestern Tanzania. (« L'impact de la présence des réfugiés dans le nord-ouest de la Tanzanie »), Centre d'étude des migrations forcées, Université de Dar Es Salaam <http://www.grandslacs.net/doc/3765.pdf>
2. Whitaker, B E (2002) 'Refugees in Western Tanzania: The Distribution of Burdens and Benefits Among Local Hosts' (« Réfugiés de Tanzanie occidentale : Distribution des avantages et des inconvénients parmi les hôtes locaux »), Journal of Refugee Studies, 15 (4).
3. Rutinwa, B (2003) op cit
4. Jacobsen, K (2002) 'Can refugees benefit the state? Refugee resources and African statebuilding' (« Les réfugiés peuvent-ils être un atout pour l'État? Ressources des réfugiés et construction étatique africaine »), Journal of Modern African Studies, 40 (4), 577-596.
5. Alix-Garcia, J (2007) The Effect of Refugee Inflows on Host Country Populations: Evidence from Tanzania (« Répercussions des influx de réfugiés sur les pays hôtes : L'exemple de la Tanzanie ») Working Paper Series: University of Montana Department of Economics [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=836147](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=836147)
6. Pour une discussion plus détaillée, voir P Ongpin 'Refugees in Tanzania – Asset or Burden?' (« Les réfugiés de Tanzanie : Atout ou fardeau ? »), dans le Journal of Development and Social Transformation <http://tinyurl.com/OngpinTanzania>

## Des 'réfugiés-ressources' : le cas des Tamouls sri-lankais en Inde

Indira P Ravindran

**Une communauté de réfugiés sri-lankais offre une assistance spontanée et continue à sa communauté d'accueil indienne, qui se trouve dans le besoin.**

Le tsunami de 2004 a dévasté l'État indien du Tamil Nadu, au sud du pays, tuant plus de 6 000 personnes et des milliers de têtes de bétail, et ravageant des centaines d'hectares de terres cultivables. Émus par la souffrance

de leurs hôtes - et motivés par la gratitude après des années d'asile - un groupe de réfugiés tamouls sri-lankais connu sous le nom de Organisation for Epela Refugee Rehabilitation (OfERR - l'Organisation

pour la réhabilitation des réfugiés de Epela) a mobilisé ses employés et ses bénévoles pour porter secours aux communautés meurtries du littoral et les aider à se rétablir.

Les Tamouls sri-lankais, qui sont arrivés au Tamil Nadu en plusieurs phases, comptent parmi les groupes de réfugiés les plus anciens au monde. Plusieurs d'entre eux



Le personnel de l'OfERR avec des bénévoles Indiens devant un centre communautaire dans le district de Nagappattinam.

ont commencé leur exode en 1983 après les pogroms qui ont provoqué la mort de plus de 3 000 Tamouls à Colombo et ailleurs ; plus tard, d'autres groupes ont fui les attaques violentes perpétrées par le gouvernement ou les Tigres de libération de Epela tamoul (TLET). La Tamil Nadu abrite aussi des Tamouls apatrides d'origine indienne qui ont perdu leurs droits civiques en 1948 suite à la Loi sur la citoyenneté de Ceylan (Ceylon Citizenship Act).

L'OfERR<sup>1</sup> a été créé en 1984 par un éminent avocat sri-lankais spécialiste des droits de la personne, en tant qu'organisation gérée par les réfugiés, pour les réfugiés. Aujourd'hui, sa présence est établie dans chacun des 117 camps de réfugiés du Tamil Nadu, et l'organisation propose des services de soutien psycho-social et des programmes de perfectionnement des capacités de gestion, d'émancipation des femmes, de gestion des catastrophes, de secourisme et de sensibilisation aux droits de la personnes, entre autres.

Incapables de participer aux secours dans leur patrie d'origine après le passage du tsunami, ils ont voulu venir en aide aux communautés indiennes. Le gouvernement de l'État du Tamil Nadu a d'abord hésité à accepter les services des réfugiés, qui faisaient déjà eux-mêmes face à une pénurie de ressources. Les dirigeants de l'OfERR ont alors plaidé en expliquant que les réfugiés méritaient qu'on leur donne la chance d'exprimer leur reconnaissance à ce moment critique pour les communautés du Tamil Nadu qui les accueillait depuis plus de vingt ans. Ils étaient motivés par le concept de senchottukadan – célèbre depuis longue date dans la littérature et la tradition tamoules - que l'on peut

traduire approximativement par « dette de reconnaissance ». Le gouvernement d'accueil n'y a pas été insensible, et a accepté que l'OfERR participe aux secours.

De cette manière, les hommes et les femmes réfugiés sont devenus des personnes-ressources d'une grande valeur, responsabilisant par la même occasion leurs communautés d'accueil, et leur propre communauté. Les anciens demandeurs d'asile sont donc venus en aide aux personnes déplacées par les inondations, et les survivants du tsunami ont à leur tour, grâce aux réfugiés, tiré des leçons de gestion des situations qu'ils ont ensuite transmises aux autres personnes qui rencontraient des obstacles sur le chemin du relèvement. Cinq ans plus tard, seules quelques ONG travaillent toujours avec les personnes affectées par le tsunami, et dans certains villages l'OfERR est la seule ONG toujours présente. Les bénévoles de l'OfERR sont accueillis avec affection et respect dans les régions frappées par le tsunami, et cette interaction a permis aux membres des communautés d'accueil de vaincre leurs appréhensions envers les « réfugiés » ou les « étrangers ».

Au départ, l'OfERR avait envoyé des unités médicales et de santé publique dans les abris construits pour les victimes du tsunami. En même temps, des services de soutien psycho-social ont été mis en place pour les individus et pour de petits groupes. Après avoir évalué les besoins à long terme et les carences de l'intervention de secours, l'OfERR a pris la décision de mettre en place, dans les villages affectés par le tsunami, des programmes modelés sur ceux qu'elle avait mis au point dans les camps de réfugiés.

Au fil du temps, l'OfERR s'est mis à offrir de plus en plus de services matériels, tels que la reconstruction des centres communautaires.

Les services non matériels de l'OfERR - tels que la sensibilisation aux droits, la formation sur l'égalité des sexes et le soutien psychosocial - auront un grand impact sur le long terme. Le soutien psychosocial est une spécialisation que les réfugiés avaient développée afin de s'habituer à la vie dans les camps. Au cours des premières semaines suivant le tsunami, les conseillers de l'OfERR ont rendu visite à presque toutes les familles vivant dans des abris, et ont continué de les suivre tandis qu'elles étaient relogées dans des logements permanents.

L'OfERR a aussi fait le choix conscient de travailler dans des régions marginalisées et de s'engager auprès de communautés historiquement marginalisées, telles que les Dalit et les membres de tribus indigènes tels que les Irulas. Sa démarche met en lumière le désir de construire de meilleures relations entre certaines parties du gouvernement et le public. Dans les villages auxquels elle vient en aide, l'OfERR donne aussi la priorité à l'éducation sur l'ensemble des services gouvernementaux disponibles. Les réfugiés ont ainsi assumé le rôle plutôt inhabituel de canal de communication entre le gouvernement d'accueil et la population locale.

L'évolution institutionnelle de l'OfERR est importante dans le sens où elle met en lumière l'énorme potentiel des réfugiés en tant qu'individus et en tant que communauté. Il ne fait toutefois aucun doute que la combinaison particulière des circonstances politiques et de l'accès social qui est en place actuellement au Tamil Nadu ne se retrouve pas forcément dans d'autres régions du monde qui abritent d'autres réfugiés. En se basant sur l'impact que les réfugiés ont eu sur la reconstruction post-tsunami en Inde - en particulier leurs programmes de transfert « du camp au village » qui ont très bien marché - ils devraient pouvoir jouer un rôle crucial dans un Sri Lanka post-conflit. Les réfugiés considèrent toujours leur séjour en Inde comme temporaire et aspirent à un retour digne et permanent au Sri Lanka, et à la possibilité de participer, en tant que citoyens à part entière, à la reconstruction de leur pays ravagé par la guerre.

*Indira P. Ravindran (indirarr@hotmail.com) enseigne à l'École d'Études Avancées Internationales et Régionales, à East China Normal University, Shanghai, en République populaire de Chine.*

1. [www.oferr.org](http://www.oferr.org)

# Choc du déplacement et relèvement à Chypre

Peter Loizos

**Les études menées sur une longue période auprès des déplacés chypriotes indiquent que la plupart d'entre eux ont transcendé le choc du déplacement.**

En 1974, suite à presque 20 ans de violences intermittentes entre les milices nationalistes chypriotes grecques et turques et suite à un coup d'État manqué de Chypriotes grecs extrémistes, la Turquie a envahi Chypre pour occuper les 37% du territoire au nord de l'île. 170 000 Chypriotes grecs ont alors abandonné leur maison et fui le nord de l'île tandis que 50 000 Chypriotes turcs ont quitté le sud de l'île pour rejoindre le nord. Les mouvements de chacune des deux communautés étaient motivés par la peur de nouvelles violences.

Les événements de 1974 ont été un choc psychologique et social majeur pour les 1 400 Chypriotes grecs résidant dans le village d'Argaki, dans la zone chypriote aujourd'hui sous contrôle turc. Déplacés vers les zones sous contrôle grec, ils se sont trouvés temporairement désorientés et dépourvus de ressources. Toutefois, la stabilité politique, l'efficacité du plan national d'intervention d'urgence, la rapidité de la croissance économique et l'aspect innovant des efforts de reconstruction leur ont permis de dépasser l'état de choc. Trente ans plus tard, ils sont toujours marqués mais la plupart d'entre eux pensent avoir véritablement transcendé « l'événement marquant d'une vie » qu'est le déplacement.

Mon étude, sur le long terme, des habitants d'Argaki a commencé en 1968, lorsque c'était une communauté prospère pratiquant l'agriculture intensive. Les périodes d'étude ultérieures ont eu lieu au moment du déplacement en 1974, lors des 15 premiers mois du déplacement en 1975, puis à nouveau entre 2000 et 2004.<sup>1</sup>

Une comparaison contrôlée avec le village non-déplacé le plus proche, comparant la cohorte d'hommes et de femmes nés entre 1930 et 1940, n'indique aucune augmentation de la mortalité chez les personnes déplacées mais un taux plus élevé de maladies dépressives signalées, et près de deux fois plus de maladies cardiovasculaires signalées. Cette cohorte particulière avait été choisie parce qu'elle comprend les individus qui étaient âgés entre 34 et 44 ans en 1974 - il était donc certain qu'ils avaient à leur charge de jeunes enfants et peut-être aussi leurs parents vieillissants ou leurs grands-parents. Ces résultats portant sur la santé ont des implications comparatives plus larges car ils démontrent que, lorsque les chocs sont multiples et continus, plutôt que lorsqu'un seul événement grave a lieu, et/ou lorsque l'État manque à son devoir ou qu'il n'y a plus d'État pour satisfaire aux besoins des déplacés, les conséquences pour la santé risquent fortement d'être bien plus dramatiques.

Les résultats de mes travaux indiquent que les hommes et les femmes avaient été affectés de façon semblable, quoique de manière différente, et que le problème crucial n'était pas le sexe mais plutôt les facteurs du « cours de la vie » : âge au moment du déplacement et nombre de personnes à charge. Les enfants se sont révélés être les moins touchés par le déplacement. Les personnes âgées étaient troublées mais moins angoissées que leurs descendants car, dans la culture chypriote, elles sont déjà déchargées de leurs obligations envers leurs descendants et personne ne s'attend à ce qu'elles fassent de grands efforts économiques. L'État chypriote avait mis en place un système de retraite pour les personnes âgées avant 1974, et cela a joué un rôle protecteur majeur.

Lors des 15 premiers mois du déplacement, de nombreuses familles d'Argaki ont déménagé quatre, cinq ou six fois, se retrouvant initialement dans des logements particulièrement surpeuplés, puis trouvant petit à petit des abris temporaires moins bondés. Ils se sont établis sur plus de 25 sites dans les villes et les villages principaux de la région de Chypre-Sud contrôlée par le gouvernement, où près d'un résident grec sur quatre était une personne déplacée. Alors que les Chypriotes turcs quittaient la zone sous contrôle grec car ils avaient, à raison, peur pour leur sécurité, les Grecs, qui eux arrivaient, trouvaient parfois des logements vides et des terres abandonnées par des Chypriotes turcs - mais beaucoup

## « Générations » et cohortes

Bien que la plupart des études portant sur les réfugiés et les PDI fassent référence à la première, deuxième ou troisième « génération », souvent aucune précision n'est apportée par l'auteur, qui suppose que le lecteur en comprenne les implications. Mes travaux suggèrent qu'une plus grande clarté et une plus grande précision analytiques sont nécessaires.<sup>2</sup> Si le terme « génération » inclut les parents et leurs enfants, toute population de déplacés ordinaires comprendra, par exemple, des parents âgés de 75 ans avec des enfants d'une cinquantaine d'années, des parents de 50 ans avec des enfants de 25 ans, et des parents de 25 ans avec des enfants en bas âge. En y réfléchissant, il semble que le déplacement n'aura pas les mêmes conséquences sociologiques et psychologiques sur une personne de 75 ans que sur une personne de 50 ou de 25 ans. Les personnes âgées de 75 ans ont toute une vie derrière elles, et se sont généralement déchargées de leurs obligations en les transmettant à leurs enfants, tandis qu'un parent de 25 ans aura un devoir de provision pour l'avenir.

Si le sens habituel du terme « génération » est utilisé, c'est-à-dire une période de trente ans, cela ne clarifie toujours pas ce qu'un enfant de cinq ans aura en commun avec une femme de 35 ans mère de 4 enfants, au-delà du simple fait d'avoir été tous deux déplacés. Même si le terme « génération » est utilisé au sens large pour diviser la population en groupes d'âge de 30 ans, ces longues périodes regroupent des individus aux obligations sociales fortement divergentes.

C'est pour toutes ces raisons que je préfère utiliser le concept de « cohorte » des démographes, défini ici comme le fait d'être né dans une période donnée, afin d'analyser les problèmes de santé des personnes déplacées. Les épidémiologistes privilégient aussi l'analyse des cohortes, car elle est plus spécifique que la vague notion de « génération ».



d'autres personnes ont vécu jusqu'à quatre ans dans des garages ou des granges.

Le gouvernement chypriote grec (reconnu internationalement comme le Gouvernement de Chypre) a mis en œuvre une série de plans d'urgence pour répondre aux multiples défis posés par le déplacement et la perte de terres agricoles, de logements et de capacité industrielle. Les agriculteurs déplacés se sont souvent vus offerts des remises sur les dettes qu'ils avaient contractées avant la guerre ainsi que des prêts non garantis pour continuer dans l'agriculture. Les fonctionnaires déplacés ont continué d'être employés mais avec un salaire réduit. Les hommes d'affaires ont dû continuer de rembourser leurs dettes d'avant-guerre mais les petits artisans et les petites entreprises ont pu bénéficier de prêts de relance. L'État considérait les personnes déplacées comme une ressource de développement dotée de capital humain, et non comme un fardeau économique, et il les a donc réemployés dans plusieurs projets d'infrastructure : routes, aéroports et, de manière significative, relogement des réfugiés. Les Chypriotes grecs déplacés ont réagi énergiquement et, en l'espace de trois ans, le taux de chômage a fortement décliné.

### Les réfugiés d'Argaki et l'emploi

Au moment de la fuite, certains agriculteurs d'Argaki ont réussi à emmener avec eux des engins (tracteurs, remorques, cultivateurs), ce qui leur a permis de cultiver la terre dans le sud. Certains ont trouvé des terres turques abandonnées ; d'autres ont loué des terres à des propriétaires grecs ; d'autres encore ont obtenu la permission de cultiver des terres appartenant au gouvernement. Les conducteurs de camion et de bulldozer ont facilement trouvé du travail s'ils avaient réussi à sortir de la zone de guerre avec leur véhicule, et sinon ils pouvaient toujours proposer leurs compétences sur le marché de l'emploi. L'adaptabilité était la clé pour s'en sortir. Les agriculteurs ont changé leurs cultures, passant des arbres aux légumes, utilisant de manière innovante des feuilles de plastique pour créer des « serres » afin de vendre leur production sur les marchés saisonniers ; ou bien ils sont passés à l'élevage intensif de bétail, qui se contente de peu de terres et ne demande qu'un modeste capital pour démarrer.

Les professionnels, tels que les docteurs ou les avocats, ont cherché à continuer leur activité. Certains ont rencontré énormément de succès, tandis que d'autres gagnent de plus modestes revenus au service du gouvernement. Certains enseignants à l'esprit d'entreprise ont créé des établissements d'éducation privés,

donnant des cours du soir à la fin de leur journée de travail au service de l'État.

Ceux qui avaient besoin d'un travail rémunéré mais qui manquaient de compétences spécialisées ou de capital ont exploré plusieurs voies possibles. Un certain nombre de femmes d'Argaki, dont certaines qui n'avaient jamais encore occupé un emploi rémunéré, ont travaillé pendant plusieurs années à domicile (dentelle, production de plats cuisinés) ou dans l'industrie légère (emballage de fruits et légumes). D'autres ont travaillé dans le secteur du tourisme en tant que domestiques. Certains hommes ont entrepris une carrière de cuisinier, de barman ou de chauffeur. Les hommes plus jeunes et mieux instruits ont pu devenir représentants.

De nombreux habitants d'Argaki ont lancé leur propre commerce : taverne, restaurant, café, location de voitures, boulangerie, etc. Certains cumulent un modeste travail de bureau et un autre travail à domicile, tel que tailleur à mi-temps. Une famille d'agriculteur a acheté un terrain à Nicosie et l'a ensuite revendu avec un profit non négligeable, qu'elle a réinvesti dans la culture de fleurs. Un jeune professeur de collège a investi dans un collège géré efficacement par la femme de son cousin, et a ainsi vu son investissement prospérer.

### Facteurs d'atténuation de la dispersion

Argaki avait été ce village où quatre mariages sur cinq avaient lieu entre personnes nées à Argaki. Les habitants considéraient leur village comme un lieu sociable dense, riche et interconnecté, même si, bien sûr, les conflits et la compétition sociale figuraient aussi au tableau. Lorsque les habitants ont fui le village, leur fuite était imprévue et non coordonnée. Le foyer familial regroupant trois générations était l'unité principale lors de la fuite et lors de la réinstallation, et des frères et sœurs mariés se sont ainsi retrouvés dans des communautés complètement différentes, bien qu'ils se soient ensuite parfois délibérément rapprochés. Cette dispersion a été durement ressentie mais, au fil du temps, les changements économiques et technologiques ont permis d'atténuer la sévérité des pertes sociales. Par exemple, avant la guerre, seule une poignée de familles avaient un téléphone mais, petit à petit, toutes les familles en ont eu un. L'histoire de l'automobile est semblable - d'abord un objet de luxe, elle fait aujourd'hui partie de la plupart des foyers. Ces deux développements ont favorisé le contact social avec la famille et les amis géographiquement dispersés.

Un troisième facteur est le fait que la vie des individus est devenue moins précaire, moins au-jour-le-jour et plus stable économiquement, ce qui a permis aux familles de se rencontrer lors des mariages et funérailles de village. Enfin, les anciens



habitants d'Argaki se sont concentrés sur plusieurs zones restreintes, recréant ainsi des versions miniatures du village.

Couple Araki avec leur bébé, 1975.

Bien que la rhétorique officielle des dirigeants politiques et des professeurs d'école ait cherché, depuis 1974, à donner aux enfants chypriotes une position militante en ce qui concerne la récupération des « terres perdues », des recherches avancées auprès des individus indiquent que les enfants qui allaient à l'école primaire en 1974 font une claire distinction entre les souffrances que leurs parents ont subies à cause du déplacement et leurs propres expériences. Ils se sont fait des amis, ils ont trouvé du travail et ils ont construit un foyer dans le sud du Chypre, et leur attitude envers le « retour » est différente de celle de leurs parents. Ceux qui ont été déplacés à l'âge adulte font preuve d'un plus fort attachement émotionnel envers le passé. Ceux qui ont été déplacés en bas âge ou qui sont nés après 1974 de parents de PDI ont leur regard tourné principalement vers le futur. Bien qu'ils partagent les griefs de leurs parents et qu'ils parlent le langage des « droits de l'homme » qui permettent de justifier leurs demandes de compensation, ils ne montrent aucun signe de traumatisme.

*Peter Loizos (P.Loizos@lse.ac.uk) est professeur émérite d'anthropologie à la London School of Economics (www.lse.ac.uk).*

1. Voir Loizos P (2008) *Iron in the Soul: Displacement, Livelihood and Health in Cyprus* (Du fer dans l'âme: déplacement, moyens de subsistance et santé à Chypre). Berghahn Books. <http://www.berghahnbooks.com/title.php?rowtag=LoizosIron>

2. Voir *Iron in the Soul* pour une discussion plus approfondie.

# Intégration locale pour les réfugiés en Serbie

Miloš Teržan et Dejan Kladarin

**En accordant une attention particulière à la promotion des moyens de subsistance et de l'autosuffisance, l'UNHCR espère pouvoir mettre progressivement fin à son programme d'assistance de longue durée.**

La situation des réfugiés Bosniaques et Croates en Serbie est l'une des cinq situations ayant été identifiées pour bénéficier d'un soutien particulier lors du lancement par l'UNHCR, en septembre 2008, de l'Initiative spéciale du Haut Commissaire sur les situations de réfugiés prolongées. En décembre 2008, une réunion de haut niveau s'est tenue à Genève entre le Haut Commissaire et la délégation serbe, lors de laquelle les deux parties présentes ont accepté de faire un dernier effort pour garantir que les réfugiés restants en Serbie trouvent une solution durable, que ce soit par le retour ou par l'intégration locale, de manière à avoir complètement résolu cette situation d'ici deux ans.

Treize ans se sont écoulés depuis la fin des hostilités dans l'ouest des Balkans, toutefois il se trouve toujours quelque 361 000 PDI et environ 100 000 réfugiés en Serbie, en Croatie, en Bosnie Herzégovine et au Monténégro, dont environ 96 000 pour la seule Serbie. Au cours des dix dernières années, quelque 140 000 réfugiés sont partis de Serbie pour retourner dans leur pays d'origine, tandis que 50 000 ont été réinstallés en pays tiers. La majorité des réfugiés de Serbie ont toutefois opté pour l'intégration locale.

Le processus d'intégration locale des réfugiés de Serbie dure depuis plus d'une décennie. La Serbie a permis la naturalisation des réfugiés dès 1997. La législation sur la citoyenneté a été plusieurs fois modifiée par la suite, si bien que le cadre législatif actuel est particulièrement

libéral. Cependant, la naturalisation n'est qu'un élément parmi d'autres. L'intégration locale est aussi un processus économique qui devrait permettre aux réfugiés de se sentir de moins en moins dépendants vis-à-vis de l'assistance publique, jusqu'à devenir autonomes. Enfin, c'est aussi un processus social et culturel, qui devrait permettre aux réfugiés de contribuer à la vie sociale de leur pays d'asile.



"Ceci n'est pas comme une vie normale. Tout est très difficile. On perd sa maison, on perd ses biens, les enfants grandissent et vous quittent - c'est affreux." Vinka Kolundzija, Serbe Croate devenu réfugié en Serbie voilà 13 ans.

La Stratégie nationale de la Serbie pour résoudre le problème des réfugiés et des personnes déplacées de l'intérieur (2002) et le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (2003) ont établi des lignes directrices claires et posé des fondations solides pour faire avancer l'intégration des réfugiés en Serbie. La Stratégie nationale a pour principal objectif de promouvoir le rapatriement vers la Croatie et la Bosnie Herzégovine, ainsi que le retour des PDI au Kosovo, et de favoriser l'intégration locale en abordant les problèmes de logement (y compris la fermeture des centres collectifs), en multipliant les possibilités d'emploi et

en s'attaquant aux aspects juridiques et fonciers de l'intégration et du rapatriement.

## Logement

L'UNHCR en Serbie a mis au point un certain nombre de programmes pour l'intégration locale des réfugiés, en particulier dans les secteurs du logement et de l'emploi. Plus de 100 millions de dollars ont été investis dans ces projets d'intégration, dont 30 millions pour les seuls projets liés au logement. Dans les années 1990, le gouvernement a intentionnellement démantelé le système de logement public mis en place pendant la période socialiste. L'UNHCR, qui était alors la seule organisation internationale opérant en Serbie, a cherché à répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables parmi celles relevant de sa compétence (les individus en centres collectifs) et des personnes en logement privé qui ne pourraient s'en sortir seuls sans aucune forme de soutien.

En Serbie, plus de 90% des logements sont aujourd'hui privés. Malheureusement, pour la majorité des réfugiés, il est toujours impossible

de devenir propriétaire de son logement. Une enquête menée en décembre 2008 par le Commissaire serbe pour les réfugiés a révélé que seuls 29,5 % des réfugiés en République serbe sont propriétaires de leur logement. La plus grande partie (41,75%) vit dans des appartements et des maisons qu'ils louent, une grande proportion de leur salaire mensuel étant ainsi destinée à la location de ce logement. 19,75% vivent chez des membres de leur famille ou des amis. Les autres réfugiés vivent en centres collectifs (1,5%), dans des institutions de protection sociale ou d'autres formes de logement social (6%) ou encore dans d'autres types de logement (1,5%).

La construction en masse de maisons individuelles et d'appartements destinés aux réfugiés a été entreprise dans la période entre 1996 et 2004. Plusieurs nouveaux concepts de logement ont alors été introduits, en conformité avec les documents stratégiques publiés par le gouvernement, qui ont stimulé l'intérêt de la communauté internationale à fournir une assistance. En s'appuyant sur l'expérience et les modèles de l'UNHCR, la Commission européenne a mis en place une série de projets par le biais du programme CARDS<sup>1</sup> entre 2004 et 2007. Lors de cette même période, ONU-Habitat a mis en œuvre un programme innovant de construction de logements financé par le gouvernement italien, qui a permis de renforcer les capacités locales de plusieurs agences municipales de logement au niveau local. Simultanément, en l'absence de politique nationale du logement, l'UNHCR a continué d'explorer diverses possibilités pour de nouveaux modèles de logement. Le résultat a été la mise en place du modèle de Logement social dans un environnement de soutien (Social Housing in Supportive Environment), qui dépend fortement des ressources locales et qui comprend l'achat de maisons de villages pour les réfugiés en milieu rural et l'octroi de microcrédit pour le logement. Cette expérience a révélé ce qu'il est possible de réussir grâce à la coopération de tous les acteurs internationaux (de l'humanitaire ou du développement), du gouvernement central de même que local, et de la société civile - et, surtout, avec la participation des réfugiés aux processus de conception et de décision.

Ces programmes et ces initiatives ont permis une amélioration lente mais continue dans le secteur du logement. En comparaison avec la période de l'enregistrement des réfugiés en 2004/2005, les réfugiés sont plus nombreux à posséder leur propre logement et sont moins nombreux à vivre chez des amis ou des membres de leur famille. Il est aussi intéressant de noter que le nombre de réfugiés en situation vulnérable dans des institutions de protection sociale et de logement social a augmenté, en grande partie à cause des grands projets de construction de logements de l'Agence européenne de reconstruction, ONU-Habitat, l'UNHCR et d'autres encore, qui ont aussi entraîné la baisse du nombre de réfugiés en centres collectifs.

## Emploi

Toutefois, l'intégration locale des réfugiés et leur cohésion socio-économique avec le reste de la société constituent un processus lent et complexe. Transformer les réfugiés en citoyens serbes et proposer des solutions pour le logement n'est pas suffisant. L'emploi, de même qu'une source régulière de revenus, sont des conditions sine qua non pour vivre dignement. L'une des grandes contraintes que subit le gouvernement serbe, dans sa recherche de solutions pour



“ Je ne pense plus au future. Tous mes projets pour ma vie sont impossibles. Je sens pris au piège - il n'y a pas d'issue à cette situation ”  
Miljo Milijic, Réfugié de Bosnie vivant à Ripanj, Serbie.

l'intégration des réfugiés, est la vulnérabilité de l'économie, qui est toujours en transition et que la crise mondiale actuelle affaiblit. Le taux de chômage des réfugiés est l'indicateur clé de leur vulnérabilité. En comparaison au taux de chômage de la population d'accueil, qui avoisine 20%, les réfugiés présentent un taux de chômage de presque 33%. Près de 66% des réfugiés hébergés en centre collectif sont sans emploi.

A cause du taux de chômage élevé en Serbie, de nombreux réfugiés ont des difficultés à trouver du travail là où ils vivent ou à démarrer leurs propres activités rémunérées car ils n'ont pas les compétences nécessaires. L'UNHCR organise un programme de formation professionnelle qui cible directement les réfugiés les plus pauvres et les plus vulnérables socialement. Pour ceux dont l'esprit d'entreprise est plus développé, l'UNHCR a établi un Fonds pour le microcrédit, géré par deux

institutions locales de microfinance qui proposent, avec un certain succès, des services de microcrédit aux réfugiés et PDI du Kosovo à partir d'un portefeuille d'environ 5 millions de dollars.

## Droits de la personne

La recherche de solutions durables pour les réfugiés doit se faire dans le cadre des droits de la personne. L'UNHCR suit une démarche axée sur les droits, animée par la conviction que les réfugiés peuvent devenir plus autonomes s'ils sont capables d'exercer pleinement leurs droits humains. La ré-acquisition de droits dans le pays d'origine est donc essentielle, non seulement pour le rapatriement mais aussi pour l'intégration locale. Ce processus a bien fonctionné en Bosnie Herzégovine, où le cadre juridique a permis la restitution complète des titres de propriété. Cela se voit d'ailleurs par le nombre de réfugiés restants en Serbie, où seuls 10% des réfugiés originaires de Bosnie Herzégovine enregistrés en 1996 détiennent toujours le statut de réfugié aujourd'hui. Parallèlement, la situation en Croatie s'est révélée beaucoup moins favorable pour les réfugiés, et c'est l'une des raisons principales pour laquelle il reste toujours quelque 70 000 réfugiés croates en Serbie.

## Conclusion

Le succès des programmes de construction de logements et d'accès à l'emploi, de même que l'accès aux droits dans le pays d'origine, sont cruciaux pour l'intégration qui, à son tour, représente le meilleur espoir pour résoudre la situation des réfugiés de longue date exiles en Serbie. Maintenant que les situations de déplacement prolongées occupent une position préminente à l'ordre du jour humanitaire international, nous espérons que cette occasion ne sera pas manquée et que la saga des réfugiés de Serbie se terminera enfin, et se terminera bien. Elle pourra ainsi servir d'exemple à de semblables situations de déplacement prolongées ailleurs dans le monde.

*Miloš Teržan (TERZAN@unhcr.org) est administrateur de programmes adjoint et Dejan Kladarin (KLADARIN@unhcr.org) est fonctionnaire adjoint chargé de la protection pour l'UNHCR en Serbie (<http://www.unhcr.org.yu>).*

1. [http://tiny.cc/EC\\_CARD5](http://tiny.cc/EC_CARD5)

# Déplacement, décentralisation et réparation : le Pérou après la fin des conflits

Gavin David White

**Au Pérou, une planification plus efficace et des investissements plus importants seront nécessaires pour satisfaire les besoins des PDI en situation de déplacement prolongée, et favoriser le développement économique durable.**

Au Pérou, une planification plus efficace et des investissements plus importants seront nécessaires pour satisfaire les besoins des PDI en situation de déplacement prolongée, et favoriser le développement économique durable.

Depuis la fin du conflit interne en 2000, le Pérou a incorporé les statuts humanitaires au sein de sa législation nationale et s'est efforcé, en s'appuyant sur la décentralisation régionale, de réduire la pauvreté, dont l'omniprésence a entraîné l'insurrection maoïste de 1980. En dépit de ces progrès, peu d'efforts concertés ont à ce jour été effectués pour venir en aide à ceux qui ont le plus souffert pendant les conflits et qui demeurent les plus marginalisés : les personnes en situation de déplacement interne prolongé. Une planification efficace lors du processus de réparation pourrait non seulement rétablir la justice mais entraîner aussi des bienfaits tangibles qui contribueront au développement de la nation.

Dans les années 1980 et 1990, plus de 600 000 personnes ont été déplacées à l'intérieur du Pérou et 69 000 ont été assassinées ou ont disparu, suite au conflit armé opposant le gouvernement, les groupes d'autodéfense et les forces insurgées du Sentier Lumineux et du Mouvement révolutionnaire Tupac Amaru. Le conflit a initialement revêtu la forme d'une campagne pour de plus vastes réformes foncières et des droits économiques plus importants, en réponse à l'un des systèmes de distribution foncière les plus inégalitaires d'Amérique latine, à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Cette campagne s'est ensuite transformée en un mouvement maoïste répressif qui a entraîné de nombreuses violations des droits humains. Le gouvernement a mis du temps à comprendre l'étendue du conflit au cours des années 1980. Néanmoins, une fois que toute la force du conflit s'est fait sentir dans la capitale dans les années 1990, le gouvernement Fujimori a réagi de manière décisive et réprimé avec

succès la menace insurrectionnelle. Cette réussite a toutefois reposé sur un système de mobilisation paysanne et de loi martiale qui a entraîné d'innombrables violations des droits humains, semblables aux atrocités commises par les forces rebelles.

Dans les années qui ont suivi ces événements, le gouvernement a fait tout son possible pour résoudre de manière positive les problèmes issus de ce passé. En 2004, une nouvelle loi sur le déplacement a été introduite, qui intègre les normes internationales humanitaires et des droits humains à la législation nationale, en utilisant le cadre des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. La loi clarifie les droits des personnes qui ont été forcées de fuir de chez elles à cause des conflits armés ou d'autres motifs, officialisant ainsi l'acceptation par l'État de sa responsabilité d'empêcher le déplacement et de protéger et d'assister ceux qui ont été déplacés - un grand pas en avant visant à empêcher de nouvelles injustices à l'avenir.

En 2003, le rapport final de la Commission Vérité et réconciliation (CVR) recommandait la mise en place de programmes de compensation pour les individus ainsi que pour les communautés, dans des domaines tels que la santé physique et mentale, l'éducation, le soutien économique et l'octroi de papiers d'identité, sans se soucier des implications financières. Toutefois, bien qu'il soit généralement reconnu que les PDI demeurent un groupe aux besoins particuliers, la prolongation de leur déplacement témoigne de l'échec des processus mis en place pour trouver des solutions durables.

## Les obstacles au progrès

Le processus de réparation est actuellement au point mort. Malgré la réussite de l'enregistrement des PDI par des associations de PDI, l'action de la Commission nationale de réparation est entravée par le manque de

coordination, de formation des recenseurs et de participation des PDI. Malgré ses obligations internationales, l'État n'a pas fini de recueillir les témoignages des individus, qui sont nécessaires pour qu'une compensation financière leur soit octroyée en fonction des violations des droits humains dont ils ont été victimes. Les individus sont en effet tenus de fournir des documents prouvant d'où ils ont été originellement déplacés, ce qui représente un obstacle majeur. Les PDI sont incapables de produire de tels documents puisqu'ils ont souvent à peine eu le temps de rassembler quelques biens essentiels avant de fuir sous la contrainte. Le gouvernement insiste pour que tout individu faisant partie d'une association de PDI enregistre une demande individuelle de compensation avant que la compensation collective puisse avoir lieu ; en conséquence, la majorité des associations ne peuvent effectivement bénéficier de l'assistance collective.

L'enregistrement individuel est par essence difficile, en particulier parce que le système de carte d'identité vient seulement d'être élargi à l'ensemble du Pérou. L'approche la plus réaliste et la plus valable est de se concentrer sur les réparations collectives pour les organisations de PDI sous forme de programmes relatifs aux modes de subsistance durables, qui favorisent le développement de manière tangible, et qui sont gérés par le Ministère des femmes et du développement social (MIMDES), le département du gouvernement ayant pour responsabilité de trouver une solution viable. Il devrait y avoir une distinction entre les programmes qui offrent des services sociaux de base - et qui sont des priorités nationales de développement - et les programmes de réparation qui ciblent les besoins spécifiques des PDI et qui défendent les principes de justice et de compensation pour les victimes. Les offres faites par les autorités aux associations de PDI pour de nouvelles écoles et de nouveaux centres de santé mettent en lumière le manque de compréhension des principaux problèmes liés au déplacement et des responsabilités normales du gouvernement.

Aux alentours de Lima, la capitale, les bidonvilles urbains de Villa El Salvador et de San Juan de Lurigancho abritent quelque 200 000 PDI. Bien que la majorité d'entre elles soient venues de Lima il y a plus de 15 ans, le problème de l'intégration persiste, conséquence de l'exclusion sociale, politique, économique et culturelle. Elles vivent dans les mêmes logements de fortune qui avaient été construits au moment de leur arrivée. La plupart n'ont accès qu'à de l'eau dont l'approvisionnement se fait par camion et qui coûte sept fois plus cher que l'eau courante. La plupart des PDI arrivent avec une connaissance du secteur agricole qui ne peut être mise en pratique dans la région aride du littoral ; en conséquence, ils dévouent en moyenne plus de 14 heures par jour au commerce informel de la rue et à des travaux temporaires, afin d'assurer leur subsistance. Leur capacité à développer des stratégies de survie est fortement entravée par le fait que, sur la population vivant actuellement à Lima, 25% parlent le quechua plutôt que l'espagnol, la langue nationale, 42% sont illettrés et 35% n'ont pas poursuivi leur scolarité au-delà du primaire.

Lorsque l'on considère, d'un côté, les structures de protection des Principes directeurs concernant la réinstallation et la réinsertion, et, d'un autre côté, leur mise en œuvre, le décalage devient évident. L'assistance devrait s'accompagner d'un accès à des ressources financières, des crédits et des projets appropriés et générateurs de revenus, en particulier pour les femmes. L'absence d'interventions post-conflit au Pérou met en lumière le peu d'attention accordée mondialement aux solutions durables pour les personnes en situation de déplacement prolongée - et illustre les conséquences du manque de financement pour lier de manière efficace le secours humanitaire et les interventions de développement. Alors que de nombreuses PDI à travers le monde résident dans les pays auxquels la communauté internationale porte une attention particulière, beaucoup d'autres résident dans des pays plus discrets, où les conflits ayant provoqué les déplacements ont cessé, et où il existe pourtant toujours de grands besoins de protection et pas assez de choix pour trouver des solutions durables.

### Solutions durables

Comment réduire l'écart entre ce qui est prévu par la loi et ce qu'il est possible de réussir de manière réaliste grâce aux programmes d'assistance ? Une première étape, non sans importance, est d'évaluer comment des solutions durables et des initiatives pour la justice peuvent être associées aux priorités nationales de développement. Étendre la portée et l'efficacité de l'État par la

décentralisation a jusqu'alors été le principal moteur du développement au Pérou. L'expansion de l'insurrection maoïste dans les années 1980 avait vivement mis en lumière la faiblesse relative du gouvernement au-delà de Lima, la base du pouvoir. En conséquence, le gouvernement a cherché à multiplier la présence des institutions et des organismes à l'intérieur du pays, particulièrement dans la jungle isolée du nord et les régions andines. Grâce à cela, l'État a fait quelques progrès concernant l'inscription à l'école, dont bénéficie maintenant 97% de la population, alors que l'accès à de meilleures ressources en eau est passé à 83%, alors qu'il était de 74% en 1990, au paroxysme des conflits.

Ce processus n'a toutefois pas été sans problème. Construire des institutions locales et en améliorer l'efficacité requiert inévitablement des programmes de renforcement des capacités - par exemple, par le biais d'associations de village - dans le but de mieux définir les responsabilités, d'impliquer les communautés dans le processus démocratique et de consolider la notion d'identité nationale. Cette politique s'est toutefois retournée contre elle-même car l'amélioration des opportunités économiques, la définition des responsabilités et la qualité des services sociaux n'ont pas reçu l'attention qu'elles méritaient. En conséquence, de plus en plus de personnes soutiennent le Mouvement bolivarien révolutionnaire, considéré comme une possibilité plus attrayante pour le changement. Ce soutien est particulièrement développé dans les régions andines supérieures, à la frontière bolivienne, ce qui a entraîné la communauté internationale des donateurs à interrompre son engagement dans le processus mis en place par le Pérou, dans l'attente d'une réévaluation de la politique de coopération. En outre, comme le Pérou a récemment acquis le statut de pays à revenu intermédiaire, les autorités nationales seront de plus en plus responsables pour faire avancer le processus indépendamment.

Il reste toutefois clair que le fait d'offrir aux populations, au niveau régional, des possibilités de gagner leur vie est fondamental pour le processus de décentralisation et le développement national. L'absence d'opportunités à l'intérieur du pays entraîne, depuis quelques dizaines d'années, un flux de migrants économiques vers les centres urbains, qui s'ajoute aux personnes déplacées par la force. Entre 1975 et 2004, la proportion de la population vivant en zone urbaine est passée de 61% à 72%, ce qui représente une charge immense pour les fragiles structures publiques et de soutien social. Toutefois, la tendance à migrer vers les zones urbaines ne s'inversera pas tant que les opportunités

économiques et le système éducatif ne seront pas améliorés en zone rurale.

C'est dans ce domaine que l'occasion unique se présente au gouvernement péruvien de remplir ses engagements envers la population de PDI du pays, tout en faisant avancer les priorités de développement nationales. L'un des aspects essentiels du développement économique régional est l'accès au marché national de Lima. Sans cet accès, il est traditionnellement difficile d'avoir de meilleurs revenus et d'obtenir des réinvestissements essentiels. Cependant, des réseaux viables existent déjà parmi la population des PDI. Les réseaux familiaux et communautaires sont restés puissants pendant les années ayant suivi le déplacement. Les nombreuses associations de personnes déplacées offrent un point central immédiat pour le développement de coopératives ou de petites entreprises, qui peuvent partager leurs compétences et bénéficier des avantages comparatifs de différents lieux d'implantation.

Bien que certains pensent que les PDI du Pérou attendent simplement de toucher les réparations qui leurs sont dues, la réalité des bidonvilles de Lima indique le contraire. Oui, les PDI ont profondément souffert mais elles ont aussi de nombreuses idées pour le développement de petites entreprises qui peuvent, de manière réaliste, être mises en œuvre, en offrant des solutions durables au déplacement et qui contribuent à la croissance économique en général. Parmi ces projets, on compte la production et l'importation d'agrumes pour la fabrication de jus de fruits qui ne sont actuellement pas disponibles dans la capitale ; la fabrication de produits d'entretien ménager utilisant des dérivés naturels issus du pays ; et la mise en place d'une formation professionnelle pour donner aux jeunes des compétences leur permettant de trouver du travail dans la capitale. De telles initiatives sont des points de départ d'une valeur inestimable, que les autorités peuvent soutenir et développer. Surtout, de telles structures peuvent être bénéfiques tout autant pour les communautés de PDI urbaines que rurales, contribuant à la régénération des bidonvilles et au développement économique rural ainsi que, par association, à l'augmentation de l'activité économique parmi les populations pauvres, ce qui favorise le développement économique et encourage les migrants urbains à retourner en zone rurale.

Bien entendu, des fonds sont nécessaires pour financer les coûts initiaux. Le manque de biens collatéraux échangeables pour les emprunts aux petites entreprises peut être pallié par le biais de prêts collectifs,

ou chaque individu est responsable pour la collectivité. Dans ce domaine, l'État pourrait mettre en marche le processus, en honorant ses engagements envers les déplacés sous la forme de réparations collectives qui favoriseraient le développement des petites entreprises. Les acteurs du développement et les donateurs devraient intervenir et soutenir le gouvernement dans la poursuite de ces politiques. En honorant de tels engagements, l'État construirait des ponts solides avec la classe sociale ce qui, au final, déterminera le futur de la nation. Alors que certains ponts peuvent être symboliques en termes d'identité nationale et de vision collective partagée, d'autres sont plus

tangibles, tels que le respect de l'état de droit et l'intégration du système fiscal.

Le besoin de solutions durables au déplacement, plutôt que d'être situé en marge des priorités politiques et considéré comme un simple processus de justice réparatrice, devrait être appréhendé comme une occasion de favoriser le développement économique durable. Lorsque l'on considère les difficultés constantes des PDI péruviennes depuis leur fuite il y a 15 ou 20 ans, on comprend que ces populations méritent une telle opportunité.

*Gavin David White (gavin.david.white@undp.org) travaille en tant que Conseiller*

*indépendant sur le développement de la société civile pour des associations de PDI au Pérou. Il travaille actuellement comme Spécialiste en communication pour le Bureau du coordonnateur résident de l'ONU en Albanie.*

*Cet article est l'expression d'opinions personnelles et ne représente pas le point de vue officiel de l'ONU. L'auteur tient à remercier Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), la Direction du développement et de la coopération (COSUDE) et Organización de Desplazados por la Violencia Política Tarinacuy de Villa El Salvador pour l'aide que ces associations lui ont apportée.*

## La construction de la paix dans les situations de déplacement

Tammi Sharpe et Silvio Cordova

**Malgré leurs connaissances et leur expérience, et malgré le grand intérêt que présente pour eux la résolution des conflits dans leur pays, la participation des réfugiés n'est toujours pas pleinement sollicitée pour qu'ils agissent en défenseurs de la paix.**

Il existe pourtant plusieurs raisons de solliciter la contribution des réfugiés en tant qu'acteurs clés des processus de paix, dont :

- Le développement des mécanismes participatifs pour garantir l'inclusion de la société civile dans les pourparlers de paix ;
- L'acuité des compétences en matière de médiation afin d'inclure les connaissances et les intérêts des réfugiés dans les pourparlers de paix ;
- Le renforcement des capacités pour permettre aux réfugiés de contribuer plus efficacement au redressement économique et social de leur pays.

De nombreux appels ont été lancés sans ambiguïté ces dernières années pour la participation des réfugiés aux processus de paix. L'objectif 5 de l'Agenda pour la protection de l'UNHCR (« Intensifier la recherche de solutions durables »)<sup>1</sup> encourage de manière spécifique les États à « faciliter la participation des réfugiés, y compris des femmes, au processus de paix et de réconciliation et s'assurer que ces accords reconnaissent, comme il convient, le droit au retour et envisagent des mesures pour encourager le rapatriement, la réintégration et la réconciliation. »

### Pourparlers de paix

L'engagement des réfugiés dans les pourparlers de paix peut renforcer le processus de construction de la paix de deux manières. Premièrement, les réfugiés peuvent contribuer au développement d'accords de paix qui abordent de manière plus complète les causes et les conséquences des conflits. Deuxièmement, ils peuvent aider à mettre en œuvre les accords. Cependant, leur inclusion dans les processus de paix est loin d'être la norme.

Il est vrai que l'élargissement de la participation, s'il n'est pas prudemment

élaboré, peut rendre les négociations extrêmement difficiles, voire impossibles. Il arrive que les groupes de la société civile soient politisés et fragmentés et l'étendue des problèmes qu'ils mettent sur la table des négociations peut devenir difficile à gérer. Néanmoins, il est possible de trouver des solutions à ces préoccupations et, en même temps, d'améliorer les perspectives de paix.

Par exemple, les réfugiés du Burundi, ayant bénéficié du soutien de l'UNHCR pour identifier des représentants et faciliter les déplacements, ont participé aux consultations sur le processus de paix d'Arusha grâce à deux mécanismes qui ont permis d'intégrer les intérêts des réfugiés aux pourparlers officiels :

une présentation dans un comité officiel traitant les questions concernant les réfugiés, établi comme un élément des négociations ;

la participation à une conférence parrainée par l'UNIFEM, qui a permis de remettre une liste de recommandations aux représentants participant aux pourparlers officiels.

Les problèmes énumérés par les réfugiés, et repris finalement par les accords de paix, comprenaient le recouvrement des terres et de la propriété privée et des mesures pour garantir le retour librement consenti et en sécurité, de même que la réintégration, au sein de la société burundaise.



Un épisode d'un feuilleton produit par l'UNHCR pour la promotion de la tolérance en Côte d'Ivoire a remporté le Prix du Public au 7ème Festival international du court métrage d'Abidjan dans la catégorie des films courts. Dirigé par le jeune réfugié Rwandais Joseph Mouganga.



Le Matin d'Abidjan/N. Lucie

Joseph Mouganga a fui du Rwanda en 1994 vers la Côte d'Ivoire. Il parle ainsi de gagner le Prix du Public au FICA: "je suis un réfugié, et par moi, ce sont les réfugiés qui ont gagné ce prix. Quand les réfugiés gagnent un prix pareil, cela signifie que nous sommes aimés par la population d'accueil. Je souhaite leur rendre hommage."

La société civile libérienne, après des années de lobbying intense, a pu officiellement participer aux négociations de paix de 2003, avec le soutien d'organisations locales dont faisaient partie des réfugiés. Ses représentants ont soutenu l'inclusion de membres de la société civile au sein du gouvernement de transition, afin de

contrebalancer la représentation des factions rivales, et ont aussi contribué à l'élaboration de dispositions concernant la justice transitionnelle, telles que l'établissement d'une Commission Vérité et réconciliation.

Un tel engagement peut donner une forte impulsion à l'engagement continu de la société civile envers la construction de la paix. En effet, des étapes importantes ont été franchies dans cette direction par ces deux pays. Au Burundi, la société civile a participé aux activités de la Commission de consolidation de la paix et, au Libéria, un groupe d'acteurs issus de la société civile a ébauché la législation pour la Commission Vérité et réconciliation, faisant véritablement avancer eux-mêmes le processus.

Inversement, ignorer les intérêts des réfugiés peut nuire fortement à tout processus de paix. Depuis l'échec des Accords de paix du Darfour (APD<sup>2</sup>), au cours desquels les populations déplacées n'avaient bénéficié d'aucune représentation officielle à la table des négociations et n'avaient pas même été consultées, les nouvelles négociations ont reconnu le besoin de tenir des pourparlers inclusifs. Depuis, les réfugiés du Tchad ont été consultés et ont fait part de leurs préoccupations sur les questions de sécurité, de l'évaluation des causes profondes des conflits, de la demande de compensation et de l'administration autochtone.

De surcroît, les situations négligées et prolongées, où les réfugiés peuvent à peine ou pas du tout contribuer aux efforts pour améliorer leur triste sort, risquent de faciliter la tâche à ceux qui essaient de persuader les réfugiés de prendre les armes.

Dans les camps de réfugiés, combattre le recrutement des adultes et des enfants par des groupes armés est un défi courant.

### La consolidation de la paix en exil

Environ 98% des réfugiés d'Afrique subsaharienne - qui abrite environ un quart des réfugiés dans le monde - passent plus de cinq ans en exil. Cette période de temps peut être utilisée pour développer les connaissances, les comportements et les compétences essentielles à la future construction de la paix. Cependant, le manque d'opportunités pour maintenir un niveau d'éducation et de compétences pendant les périodes de déplacement prolongé peut entraîner la perte de confiance et d'autonomie. Les programmes d'éducation formelle et de formation professionnelle sont cruciaux pour garantir que le pays d'origine pourra profiter d'une future génération au niveau d'instruction élevé, en particulier lorsque les réfugiés passent plusieurs dizaines d'années en exil. De plus, la participation des réfugiés à la conception et à la réalisation des programmes d'aide humanitaire permettent d'améliorer les compétences organisationnelles de la communauté.

Lorsque les réfugiés retournent enfin chez eux, des compétences peuvent les aider à encourager le processus de réconciliation. A Lumbala N'Guimbo, une communauté de l'Angola divisée pendant plusieurs décennies par la guerre, une association de femmes a participé à la reconstruction des relations communautaires en permettant aux femmes revenant de l'étranger ou ayant été déplacées de l'intérieur de partager les compétences qu'elles avaient acquises lors de leur déplacement, telles que la couture, la lecture et l'artisanat. De plus, les femmes anciennement réfugiées ont pu mettre à profit les compétences de gestionnaire qu'elles avaient acquises au sein de groupes de femmes, afin d'aider à la gestion de l'association.

Les faiblesses au sein du tissu social d'une communauté de déplacés peuvent s'aggraver au cours de longues périodes de déplacement. Résoudre ces faiblesses peut apporter de grands avantages aux pays d'asile tout autant qu'aux pays de retour. Il y a plusieurs manières d'aborder de telles situations. L'une d'entre elles est le Programme d'éducation pour la paix (PEP),<sup>3</sup> mis au point par l'UNHCR et le Réseau inter-institutionnel pour l'éducation dans les situations d'urgence, qui développe les aptitudes indispensables de médiation des conflits, en s'appuyant sur le concept selon lequel la paix est la responsabilité de chacun. Le PEP comprend des modules de formation qui sont inclus dans des programmes d'éducation formelle, ainsi que des projets communautaires ciblant les adultes et les jeunes non scolarisés. Les

diplômés de ce programme ont été le fer de lance d'un certain nombre d'activités pacifiques visant à promouvoir la paix, minimiser les conflits intracommunautaires ou intercommunautaires et à émanciper les femmes. Un diplômé libérien anciennement réfugié facilite actuellement la formation à l'éducation pour la paix, dans le cadre d'un projet d'émancipation communautaire dans les principales régions du Libéria où des populations sont retournées après de nombreuses années en exil.

Un feuilleton sur les réfugiés offre un exemple des compétences dont disposent les réfugiés et de l'utilisation des médias pour promouvoir la tolérance. En 2003, l'UNHCR et quelques réfugiés ont lancé une campagne en réponses aux tensions croissantes en Côte d'Ivoire. Douze épisodes du feuilleton « Résidence Akwaba' », réalisé par un réfugié rwandais, dépeignaient la réalité de la vie quotidienne, y compris les joies et les défis nés des interactions entre les réfugiés et la population locale.

### Recommandations

L'utilisation constructive du temps passé en exil signifie que les réfugiés de retour sont mieux équipés pour reconstruire une économie, se réconcilier avec les anciens membres de la communauté et agir en médiateur des conflits au cours des processus de relèvement et de réinsertion, qui sont souvent fragiles.

Alors que la communauté internationale discute du meilleur moyen de construire une paix durable, il serait bon de reconnaître les réfugiés comme des acteurs à part entière, qui peuvent et qui doivent jouer un rôle prépondérant pour la paix. Le Conseil de sécurité de l'ONU devrait ainsi adopter une résolution qui appellerait à un engagement plus avancé de la société civile, y compris des réfugiés.

Il serait aussi important, au cours de ces débats, de définir la consolidation de la paix d'une manière inclusive qui reconnaisse que celle-ci commence dès que les conflits apparaissent.

*Tammi Sharpe (SHARPE@unhcr.org) est Conseillère principale pour les politiques et Silvio Cordova (CORDOVA@unhcr.org) est Agent de terrain pour l'UNHCR (<http://www.unhcr.org>). Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux des auteurs et ne représentent pas forcément ceux de l'ONU.*

1. <http://tiny.cc/UNHCRAgPro>

2. <http://allafrica.com/peaceafrica/resources/view/00010926.pdf>

3. <http://www.ineeserver.org/page.asp?pid=1062>

# L'importance d'accès aux services financiers

Sue Azaiez

**Lorsque le déplacement ne semble avoir aucune fin en vue, il est crucial de soutenir les mécanismes d'adaptation à court et à long terme qui favorisent l'autonomisation.**

Lorsque le déplacement ne semble avoir aucune fin en vue, il est crucial de soutenir les mécanismes d'adaptation à court et à long terme qui favorisent l'autonomisation.

Un meilleur accès aux services financiers peut être une stratégie d'adaptation efficace pour les familles en situation de déplacement prolongé et lorsque les PDI sont victimes de la marginalisation ou qu'aucune solution imminente et durable n'est disponible - en particulier lorsqu'il complémente d'autres services fondamentaux qui favorisent l'autosuffisance.

Certaines PDI déplacées depuis longtemps peuvent se trouver dans des camps ou des implantations, tandis que d'autres vivent dispersées en zone urbaine. Certaines peuvent jouir du droit d'exercer un emploi légal et de subvenir ainsi aux besoins de leur famille, atteignant ce qui ressemble à un certain degré d'intégration locale, alors que d'autres peuvent se retrouver dans l'incapacité de travailler pour une variété de raisons. L'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC<sup>1</sup> - Centre de surveillance des déplacements internes) estimait, en 2007, que 11,3 millions de PDI vivaient sans bénéficier d'aucune assistance humanitaire significative de la part de leur gouvernement. Et bien que chaque situation doive être examinée individuellement, de nombreuses caractéristiques prévalent parmi les PDI, ce qui, au fil des ans, exacerbent leur instabilité et leur souffrance :

- le manque d'accès à des moyens de subsistance : cela provient de la discrimination, du manque de documents officiels, de l'isolation géographique et d'autres raisons.
- la perte de leurs actifs : de nombreuses PDI ont peu d'actifs, voire aucun, et ceux qui en ont voient leur valeur diminuer au fil du temps.
- l'exclusion des systèmes financiers formels : afin de couvrir leurs besoins financiers, les personnes déplacées,

comme beaucoup de personnes pauvres dans les pays en développement, doivent souvent compter sur des mécanismes informels tels que des maisons de prêt, des plans d'épargne collectifs, le placement de leurs actifs dans des environnements peu sûrs ou encore des transporteurs de fonds. Ces mécanismes informels peuvent se révéler onéreux ou risqués.

## Services financiers

Il est important de reconnaître que la microfinance ne se limite plus simplement aux services de crédit. Les prêts ne sont pas toujours des mécanismes d'assistance appropriés pour les plus pauvres car endetter ces derniers ne fait qu'empirer leur situation. La microfinance a évolué vers l'objectif de donner un accès aux banques à ceux qui n'en ont pas, c'est-à-dire d'intégrer au secteur financier les personnes qui s'en trouvent actuellement exclues en leur offrant des services et des produits spécifiques qui répondent à leurs besoins. Les observations indiquent qu'il est avantageux pour les personnes pauvres de pouvoir accéder non seulement des prêts de microentreprise mais aussi une vaste gamme de services financiers tels que des micro-emprunts, des micro-économies, des services de transfert de fonds ou autres transferts, et d'autres produits spécialisés tels que la micro-assurance ou les microcrédits immobiliers.<sup>2</sup>

Etant donné, en particulier, que les PDI en situation prolongée sont souvent assez bien installées dans leur environnement d'accueil, et parce qu'elles n'ont aucune perspective immédiate de retourner chez elles ou de se réinstaller ailleurs, cette population convient parfaitement à des stratégies qui cherchent à améliorer l'autosuffisance économique dans le but de réduire la vulnérabilité. Les services financiers peuvent donc s'avérer être particulièrement bien adaptés. Malheureusement, les gouvernements peuvent opposer des obstacles de taille à la provision de services financiers aux PDI, sur la base d'une idée fautive selon laquelle venir en aide aux réfugiés signifie que ces derniers ne rentreront jamais

chez eux. Mais au contraire, promouvoir l'autosuffisance risque plutôt de faciliter le retour au moment voulu, car les PDI seront mieux préparés économiquement pour cette transition. Les efforts devraient donc avant tout porter sur la protection des personnes déplacées en attente d'une solution qui pourrait un jour favoriser leur aptitude à rentrer chez elles, tout en reconnaissant toutefois que dans certains cas le retour ne sera jamais une option viable.

A eux seuls, les services financiers ne peuvent pas stabiliser une situation mais lorsqu'ils sont associés à d'autres programmes générateurs de revenus ou de moyens de subsistance, alors la promotion des économies, la facilitation des transferts d'argent (mécanismes d'envois de fonds) et l'accès à des produits de crédit et d'assurance adéquats peuvent apporter une importante contribution à la réduction des risques et de la vulnérabilité pour les personnes en situation de déplacement prolongée.

## Services d'envois de fonds et de transferts d'argent

un grand nombre de personnes pauvres dans les pays en développement dépendent de fonds envoyés de diverses manières par des membres de leur famille. Les personnes déplacées, comme les autres migrants, envoient et reçoivent des transferts de fonds, et en dépendent souvent pour leur subsistance quotidienne, leurs soins de santé, leur logement et leur éducation. Faciliter l'utilisation de services formels de transfert de fonds entraîne souvent une réduction des frais et une plus grande sécurité d'envoi. Les personnes n'ayant pas accès aux banques doivent utiliser des services alternatifs ou des transporteurs d'argent informels, qui prennent une commission importante sur les fonds transférés. En outre, les risques de perte des fonds transférés sont plus importants avec ces mécanismes informels. Les services de transferts formels peuvent aussi être utilisés pour effectuer en sécurité des transferts d'argent du gouvernement ou de programmes de secours directement vers leurs bénéficiaires.

**Services d'épargne et de dépôt :** De nombreuses personnes qui n'utilisent pas les services bancaires formels prennent des risques en transformant leurs économies



familiales en biens matériels, par exemple en achetant du bétail, ou en conservant leurs économies dans des environnements peu sûrs, par exemple en les cachant chez elles. En plus de la réduction des risques inhérents à ces méthodes, offrir aux plus pauvres des services d'épargne et de dépôt peut les aider à consolider leurs actifs, à améliorer leur stabilité économique et, au fil du temps, à s'enrichir : « Les personnes démunies peuvent économiser et veulent économiser, et s'ils n'économisent pas c'est par manque de possibilités plutôt que par manque de capacité. Au cours de leur vie, de nombreuses occasions se présentent où ils ont besoin de sommes d'argent plus importantes que celles qu'ils ont à leur disposition, et le seul moyen de se procurer de telles sommes est en essayant d'économiser d'une manière ou d'une autre. »<sup>3</sup> Des services financiers adaptés aux besoins des personnes démunies, y compris des PDI déplacées depuis longtemps, devraient donc promouvoir l'épargne comme un moyen de s'enrichir et de rendre disponibles ces sommes d'argent, lorsque cela est nécessaire, d'une manière sûre, pratique, flexible et abordable.

**Micro-assurance :** Les PDI et, en général, les personnes les plus pauvres sont plus exposées aux risques que les autres groupes et les chocs économiques les affectent bien plus profondément. Ils ont donc besoin de produits d'assurance au coût modique et adaptés à leurs besoins. Ceux-ci peuvent prendre la forme d'assurances-vie ou de garanties sur les micro-prêts afin de les couvrir s'ils ne peuvent pas rembourser leur emprunt, d'assurances immobilières pour couvrir le peu de biens qu'ils ont parfois ou d'autres produits d'assurance spécialisés qui réduisent leur vulnérabilité. Des mécanismes abordables tels que la micro-assurance peuvent leur permettre de mieux résister aux chocs économiques et autres chocs de la vie et, à long terme, d'améliorer leur stabilité.

**Emprunts de microcrédit :** Bien souvent vanté comme la solution à la pauvreté, le microcrédit devrait être proposé judicieusement et seulement à ceux qui seront réellement capables de rembourser leur emprunt. Bien qu'il soit en général convenu que le microcrédit ne convienne pas aux populations déplacées, cela est peut-être moins vrai pour les situations de déplacement prolongées que pour les nouvelles situations de déplacement. En effet, les programmes de microcrédit sont adaptés aux populations qui ne sont pas mobiles et qui sont capables de rembourser leurs dettes. Dans le cas des déplacements prolongés, certaines personnes arrivent toutefois, au bout d'un certain temps, à

obtenir un revenu régulier et n'envisagent pas de partir ailleurs dans un futur proche. Pour ces personnes en situation de déplacement prolongé qui exercent depuis longtemps un emploi salarié, le microcrédit peut s'avérer adapté à leurs besoins, comme le montre l'expérience de l'UNRWA avec les réfugiés palestiniens.<sup>4</sup> Le microcrédit peut aussi se révéler très efficace pour les populations diplômées qui ont bénéficié d'une bourse et qui souhaitent ensuite emprunter pour consolider leurs connaissances techniques.



Femmes réfugiées du Bhoutan dans le camp de Timai, dans l'est du Népal, participant à une initiative de microcrédit qui offre des prêts de lancement à des petites entreprises.

### Recommandations

L'accès à des services financiers, lorsqu'il est associé à d'autres programmes d'assistance et de protection, peut avoir un impact sensible sur la stabilité économique et l'autonomie dont ont tant besoin les populations de PDI déplacées depuis longtemps. Toutefois, il ne suffit pas de se cantonner au microcrédit : il est important de définir une gamme de services financiers potentiellement adaptés aux PDI de longue durée. Cela permettra aux donateurs, responsables politiques, gouvernements, ONG et autres acteurs de mieux évaluer leurs besoins et de créer des programmes qui leur conviennent mieux. Il est important d'évaluer le montant des transferts de fonds d'une famille, la gestion de son argent et de ses actifs, ses revenus, ses risques, ses dépenses, ses besoins d'emprunter, ses capacités de remboursement, ainsi que les services formels et informels qui sont à sa disposition.

En ce qui concerne le microcrédit, plusieurs principes importants enseignés par l'industrie de la microfinance doivent être respectés pour en sorte qu'il soit approprié à ces populations. Ces principes comprennent :

- garantir la protection de l'emprunteur (en particulier des populations vulnérables telles que les PDI)
- Maintenir l'intégrité de l'institution comme une organisation de prêt et non

pas comme une association caritative, et séparer les secours d'urgence de la microfinance car il y aura toujours un conflit naturel entre ces deux objectifs.<sup>5</sup>

- Maintenir un portefeuille de haute qualité, en appliquant les taux d'intérêt du marché et en garantissant que les institutions de microfinance deviennent profitables.
- inclure les populations d'accueil vulnérables dans tout programme à destination des PDI : tout en réduisant les tensions entre les déplacés et leurs voisins, cela peut aussi aider à obtenir la masse critique qui rendront les opérations de microfinance profitables

*Sue Azaiez (sue.azaiez@adra.org) est responsable du développement pour ADRA International (<http://www.adra.org>), et a récemment obtenu un Master en Affaires publiques à la Woodrow Wilson School de l'Université de Princeton. Elle a précédemment travaillé pour le Projet Brookings-Bern sur le Déplacement interne et CHF International.*

1. <http://www.internal-displacement.org/gp10>

2. Principes clés de microfinance de CGAP <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.2747>

3. Rutherford, Stuart (1999) « The Poor and Their Money: An essay about Financial Services for Poor People » (« Les pauvres et leur argent : Essai sur les services financiers destinés aux personnes pauvres ») <http://www.unctf.org/mfdl/readings/PoorMoney.pdf>

4. Voir <http://www.un.org/unrwa/programmes/mmp/overview.html>

5. Bartsch, Dominik. « La microfinance et les réfugiés », RMF 20 <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR20/FMR2005.pdf>

# Espoir et des perspectives pour les jeunes

Jenny Perlman Robinson et Shogufa Alpar

**Les jeunes personnes déplacées ont un urgent besoin d'être éduquées et formées à des compétences qui correspondent aux besoins du marché, afin de participer à la reconstruction de leur communauté, et d'en être les guides.**

Alors qu'en théorie, le déplacement est censé ne pas durer, la réalité est bien différente pour des millions de jeunes gens à travers le monde qui grandissent confinés dans des camps de réfugiés et des bidonvilles urbains, sans n'avoir jamais connu aucun autre mode de vie. Pour les adolescents et les jeunes adultes qui grandissent au milieu de conflits prolongés, les défis sont difficiles à relever. Les jeunes déplacés ressentent toutes les complexités et les incertitudes que connaissent aussi les autres adolescents, mais ils ne bénéficient que de très peu de possibilités d'acquérir des connaissances, des compétences et des expériences facilitant une transition saine vers l'âge adulte. Avec peu d'options et de perspectives d'avenir, les jeunes sont exposés au recrutement dans les groupes armés, l'une des rares possibilités d'emploi qui soient viables, ou ils risquent de se tourner vers des emplois dangereux, des activités criminelles et la consommation de drogues et d'alcool. Les filles sont particulièrement vulnérables aux mauvais traitements et à l'exploitation sexuelle.<sup>1</sup>

Selon les recherches de la Commission des femmes pour les réfugiés dans de nombreuses régions affectées par les conflits, les jeunes citent en grande majorité le manque de formation de qualité comme l'une de leurs principales préoccupations. Ils associent étroitement l'absence d'éducation à la pauvreté, au chômage et au manque de denrées et services essentiels, tels que la nourriture, les vêtements, le logement et les soins de santé.<sup>2</sup>

## Quels sont les besoins ?

Des interventions créatives sont nécessaires, tels que des programmes éducatifs « de la deuxième chance » qui permettent aux jeunes de s'inscrire ou de se réinscrire à l'école, ou des programmes d'apprentissage accéléré qui leur permettent de compléter l'ensemble du cycle d'éducation primaire en juste deux ou trois ans. Toutefois, les jeunes ont aussi besoin de compétences professionnelles et de programmes de formation à l'emploi qui correspondent aux besoins du marché et débouchent

sur des possibilités d'emploi durables. Ils ont aussi besoin d'une éducation qui développe leurs aptitudes à la vie quotidienne : formations en communication et en finance, sensibilisation au VIH/sida, renforcement des capacités de gestion et médiation des conflits. Les programmes destinés aux jeunes qui semblent les plus efficaces sont ceux qui allient préparation au monde du travail, éducation de base et aptitudes à la vie quotidienne.<sup>3</sup>

Alors que les adultes peuvent s'appuyer sur les nombreuses expériences qu'ils ont vécues pour faire des choix concernant leur subsistance, les jeunes ne sont pas prêts à prendre ce genre de décisions sans assistance. Les besoins de formation professionnelle des jeunes sont différents de ceux des adultes et ne doivent pas seulement comprendre des compétences professionnelles spécifiques mais aussi un ensemble de compétences commerciales, universitaires et applicables au quotidien. Tout aussi importants que la formation elle-même, des mécanismes de suivi doivent être mis en place pour évaluer les progrès effectués par les participants et offrir un soutien lorsque le besoin se présente.

Les programmes éducatifs et de préparation à l'emploi devraient aussi prendre en compte la différence des besoins, des expériences et des contraintes entre les jeunes hommes et les jeunes femmes. Dans de nombreux pays, les femmes ne bénéficient pas d'un accès égal aux programmes d'éducation et d'apprentissage. Les conflits et le déplacement créent de nouveaux risques et de nouvelles responsabilités pour les jeunes femmes. Ainsi ont-elles peut-être moins le temps que les hommes d'assister aux cours à cause des tâches ménagères ; de plus, les préoccupations liées à la sécurité peuvent aussi les empêcher de se déplacer et donc d'être présentes pendant les cours. Les filles rencontrent aussi des obstacles supplémentaires tels que les mariages précoces ou encore les croyances traditionnelles qui encouragent à envoyer les garçons, plutôt que les

filles, à l'école ou aux cours de formation. Le manque d'enseignantes et de classes non mixtes peut aussi entraver leur participation. Les programmes éducatifs et les programmes relatifs aux modes de subsistance doivent donc travailler étroitement avec la communauté locale pour identifier les obstacles à la participation des jeunes femmes et concevoir des programmes qui contournent ces obstacles, par exemple en mettant en place un système de garde d'enfants, des possibilités d'apprentissage à distance et d'autres options favorisant la flexibilité.

Pour les jeunes, suivre une formation n'est pas une fin en soi : ils ont besoin de programmes qui développeront leurs compétences en fonction des besoins du marché. Les jeunes du nord de l'Ouganda interrogés par la Commission des femmes pour les réfugiés ont fait part de leurs attentes en ce qui concerne la formation professionnelle. Pour une jeune femme, l'objectif principal était de devenir travailleuse indépendante : « Je pensais que la formation me permettrait de gagner de l'argent et ainsi d'aider à payer les frais de scolarité de mes enfants. »

Un jeune homme de 23 ans nous a parlé de la formation qu'il avait suivie : « Au cours de la formation, on nous a dit que l'on pourrait gagner de l'argent. Ça a confirmé ce que je pensais à ce sujet : que peut-être j'aurais les outils ou le capital de départ qui me permettront de développer mes compétences - mais la formation n'a rien donné. » Il est crucial que les objectifs de la formation soient clairement énoncés de manière à ne pas donner de faux espoirs aux participants.

## Étude de cas : le nord de l'Ouganda

De bien des manières, les jeunes du nord de l'Ouganda ont été le groupe le plus touché par le conflit brutal entre l'Armée de résistance du Seigneur (ARS) et le gouvernement ougandais. Au cours de ces 20 dernières années, de centaines de milliers de jeunes ont vu leur communauté subir attaques et destructions, ont perdu leurs parents et autres membres de leur famille à cause des violences et des maladies, ont été séparés de leur famille et déplacés loin de chez eux.

La plus grande majorité des jeunes hommes et femmes n'ont pas eu l'occasion de se rendre à l'école à cause de leur extrême pauvreté, de l'insécurité, des enlèvements, de leur mauvaise santé et des responsabilités familiales. Beaucoup de jeunes personnes ayant perdu leurs parents prennent en charge leurs jeunes frères et sœurs et ne peuvent plus continuer leurs études. Les jeunes hommes et les jeunes femmes qui avaient été kidnappés, et dont l'éducation avait été interrompue en captivité, n'ont souvent pas la possibilité de réintégrer le cursus scolaire. Lors de l'évaluation effectuée en mai 2007, on trouvait peu de programmes « de la deuxième chance » ou de « rattrapage » pour offrir un soutien aux jeunes qui désiraient réintégrer le système éducatif formel.

L'autre préoccupation qui revenait le plus souvent parmi les jeunes était le manque de débouchés pour gagner un revenu qui soit fiable et suffisant pour eux-mêmes et leur famille. L'exploitation et les mauvais traitements, la mauvaise santé, le manque d'hygiène et le manque de nourriture en sont des conséquences directes. Les filles échangent parfois des faveurs sexuelles contre de l'argent, des cadeaux ou un emploi tandis que les garçons de moins de 18 ans sont susceptibles d'être recrutés par la Force de défense du peuple de l'Ouganda, qui représente l'une des rares possibilités de gagner un peu d'argent. Un grand nombre de jeunes interrogés par la Commission des femmes pour les réfugiés ont demandé un plus grand nombre de formations professionnelles et de projets générateurs de revenus.

Lorsque des programmes de formation sont disponibles, beaucoup ne semblent

pas déboucher sur une augmentation de revenus, puisque un nombre insuffisant d'analyses de marché sont effectuées pour identifier les formations professionnelles les plus adaptées pour les camps, les villes et les régions de retour. Bien que les membres de communautés soient régulièrement consultés afin d'identifier des activités spécifiques pour les programmes, ces derniers, sans analyse de marché, ont tous tendance à être les mêmes et à suivre un modèle unique. Parallèlement, peu de programmes facilitent la transition de la formation vers le travail salarié. Sans intervention qui débouche sur des perspectives futures, ces jeunes personnes n'ont pas vraiment d'autre recours que de survivre par n'importe quel moyen, même si cela signifie s'exposer à des situations dangereuses.

### Afghanistan

Alors que des milliers de réfugiés retournent en Afghanistan, la préoccupation principale porte surtout sur les futures possibilités d'emploi. Le Comité de secours international (CSI), qui travaille auprès de réfugiés afghans au Pakistan, a identifié une forte demande pour des jeunes personnes possédant des compétences dans les technologies de l'information, afin d'apporter leur concours aux efforts de développement en Afghanistan. En conséquence, le CSI a mis en place un programme de formation en informatique. Une fois leur formation terminée, les coordonnées des nouveaux diplômés sont accessibles aux employeurs potentiels. Cette approche permet aux réfugiés de se lancer dans une carrière leur permettant de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille, un fois de retour en Afghanistan.

### Recommandations

S'ils veulent gagner suffisamment d'argent pour soutenir leur famille et le développement de leur communauté et pour contribuer à la consolidation de la paix et à la reconstruction post-conflit, les jeunes en situation de déplacement prolongée ont besoin de meilleures opportunités de poursuivre une formation de qualité et adaptée à leurs besoins et de développer des compétences qui débouchent sur un travail sûr, légal et digne. Pour cela, il faut :

#### ■ Offrir un ensemble de services complets

qui comprenne une scolarisation de base, des cours de rattrapage et des compétences professionnelles transférables qui seraient tout autant utiles aux personnes au cours du déplacement qu'une fois rentrées chez elles ou réinstallées dans un pays tiers. Les possibilités d'apprentissage à distance par ordinateur, téléphone portable et radio doivent être adaptées à la situation des communautés déplacées. Le secteur privé devrait être invité à participer au développement du programme scolaire et des avantages devraient être offerts aux entreprises pour augmenter le nombre de stages destinés aux jeunes. Les programmes ne devraient pas renforcer les stéréotypes liés au sexe mais plutôt travailler avec les communautés et leurs chefs pour offrir aux jeunes femmes de meilleures perspectives.

#### ■ Soutenir les évaluations et les enquêtes de marché

pour les transformer en possibilités d'emploi viables dans les camps, les pays de réinstallation et les pays d'origine. Il faudrait donner priorité aux compétences qui sont transférables, telles que la comptabilité, l'informatique ou les langues vivantes. Dans les camps, les jeunes pourraient être formés à la production de biens actuellement fournis par les organismes de secours (comme le charbon, le savon et les articles d'hygiène), qu'ils pourraient ensuite vendre.

#### ■ Favoriser l'accès des jeunes au marché du travail.

Dans les situations de déplacement prolongées, l'ONU, les bailleurs de fonds et les ONG internationales devraient encourager les gouvernements à permettre aux réfugiés de travailler. Tout système devrait s'accompagner de mécanismes de protection pour garantir que les jeunes déplacés ne soient pas exploités ou exposés à des dangers. Les jeunes devraient aussi avoir accès à des équipements et des prêts leur permettant de mettre sur pied une petite entreprise.



Classe d'informatique ZOA, camp de Mae La Camp, Mae Sot, Thaïlande. Mai 2008.

■ **Promouvoir l'auto-évaluation** dans tous les programmes de formation professionnelle des jeunes. Il faudrait donner aux jeunes les outils leur permettant de considérer de manière critique le choix d'un programme de formation et les possibilités d'emplois qui correspondent le mieux à leurs compétences et leurs besoins. Dans chaque camp ou chaque implantation urbaine, il faudrait établir un centre d'information permettant de se renseigner sur les cours et les emplois disponibles.

La jeunesse est une étape de la vie marquée par l'incertitude, le changement et les défis. C'est aussi une période où le potentiel, l'enthousiasme et l'énergie sont immenses, au cours de laquelle les jeunes font des choix en fonction des possibilités offertes pour organiser leur transition vers l'âge adulte. Ainsi est-il urgent de multiplier les débouchés disponibles pour les jeunes déplacés afin qu'ils puissent faire de meilleurs choix, qui, au bout du compte, leur permettraient de remplir leur potentiel et de vivre des vies saines, solides et prospères.

*Jenny Perlman Robinson (JennyP@wrccommission.org) est administratrice*

*principale de programmes Enfants et jeunesse, et Shogufa Alpar (ShogufaA@wrccommission.org) est coordinatrice de programmes pour la Commission des femmes pour les réfugiés (<http://www.womensrefugeecommission.org>).*

*La Boîte à outils d'évaluation du marché pour les centres de formation professionnelles et les jeunes, conçue par la Commission des femmes pour les réfugiés et l'Université de Columbia, contient un ensemble d'outils permettant aux jeunes de se prendre en main et de déterminer la formation professionnelle qui correspond le mieux à leurs compétences et leurs besoins. Disponible sur [www.womenscommission.org/pdf/ug\\_ysl\\_toolkit.pdf](http://www.womenscommission.org/pdf/ug_ysl_toolkit.pdf)*

1. Voir les rapports de la Commission des femmes pour les réfugiés: « Listening to Youth: The Experience of Young People in Northern Uganda » (« Écouter les jeunes : l'expérience des jeunes dans le nord de l'Ouganda »). [http://www.womenscommission.org/pdf/ug\\_machel\\_short.pdf](http://www.womenscommission.org/pdf/ug_machel_short.pdf); « Living in Limbo: Burma's youth in Thailand see few opportunities to use education and vocational skills » (« Vivre dans l'incertitude : Les jeunes birmanes de Thaïlande ont peu d'occasions d'utiliser leur éducation et leurs compétences professionnelles ») [http://www.womenscommission.org/pdf/th\\_youth.pdf](http://www.womenscommission.org/pdf/th_youth.pdf); « Too Little for Too Few: Meeting the Needs of Youth in



Programme de formation du CIS, camp de personnes déplacées de Kitgum, dans le nord de l'Ouganda.

Darfur » (« Si peu pour si peu : Répondre aux besoins des jeunes au Darfour ») [http://www.womenscommission.org/pdf/df\\_youth.pdf](http://www.womenscommission.org/pdf/df_youth.pdf)

2. Youth Speak Out: New Voices on the Protection and Participation of Young People Affected by Armed Conflict. (« Les jeunes s'expriment : De nouvelles voix s'élèvent sur la protection et la participation des jeunes personnes touchées par les conflits armés ») Commission des femmes pour les réfugiés Jan 2005. [http://www.womenscommission.org/pdf/cap\\_ysofinal\\_rev.pdf](http://www.womenscommission.org/pdf/cap_ysofinal_rev.pdf)

3. « Youth Microenterprise and Livelihoods: State of the Field », Enseignements de la Conférence mondiale sur la microentreprise des jeunes, organisée par Making Cents International en 2007. Jan 2008. <http://tinyurl.com/MakingCents08>

## « Gangs » de jeunes réfugiés soudanais au Caire

Themba Lewis

**Appartenir à un gang est le symbole du rejet de la vie de réfugié au Caire, ainsi qu'un moyen d'expression alternatif.**

Les premières violences perpétrées par les jeunes issus de la communauté des réfugiés ont eu lieu en 2005, sous forme de gangs autoproclamés, qui venaient modifier les systèmes sociaux et leurs concepts, et défier les défenseurs des réfugiés et les organismes d'assistance. Depuis, certains de ces organismes n'ont qu'un accès limité ou sur-mesure, les autorités maltraitent plus fréquemment les jeunes réfugiés et sont plus sceptiques à leur égard, et les relations entre la communauté des réfugiés et la société égyptienne sont de plus en plus tendues.

Il faut comprendre le comportement des gangs de jeunes Soudanais au Caire comme émanant d'un réseau de relations et de structures sociales qui soutiennent les membres de ces gangs - plutôt que d'en considérer simplement les conséquences négatives visibles, telles que la violence

et les représailles éventuelles contre les communautés de migrants. Ceux qui se définissent eux-mêmes comme membres de gangs incarnent une nouvelle manière de comprendre la représentation collective parmi les Soudanais du Caire et apportent un nouveau moyen, issu de la communauté des réfugiés elle-même, de garantir la protection et l'assistance de ceux qui ne peuvent pas ou ne désirent plus dépendre de l'UNHCR ou du gouvernement égyptien (même si ce moyen peut paraître peu judicieux).

Entre 1994 et 2005, plus de la moitié des réfugiés soudanais reconnus en Égypte ont été réinstallés dans d'autres pays, faisant ainsi de la branche cairote de l'UNHCR l'un des centres de réinstallation les plus importants au monde. La situation a aujourd'hui changé, et de nombreux

Soudanais qui espéraient quitter Le Caire n'ont eu d'autre choix que d'y rester. Toutefois, en Égypte, les restrictions placées sur la Convention de 1951 et le droit national entravent véritablement la capacité des réfugiés à développer des moyens de subsistance locaux qui pourraient leur permettre de se prendre en charge. L'Égypte ne satisfait pas les obligations identifiées par l'UNHCR concernant l'intégration locale de sa vaste population de réfugiés urbains et de demandeurs d'asile.

Une manifestation spectaculaire organisée par les réfugiés soudanais fin 2005, à laquelle ont participé des milliers de personnes et qui avait pour objectif de transmettre aux autorités une liste de réclamations, a fini par être dispersée violemment par la police égyptienne, provoquant plusieurs morts. Cette conclusion dramatique a eu des répercussions directes sur l'état psycho-social collectif des réfugiés du Sud-Soudan et s'est révélée un

facteur essentiel de la multiplication des groupes de jeunes gens violents.

### Réinterpréter l'ordre social et réaffirmer le statut

Au départ, les gangs semblaient uniquement avoir un usage social, en établissant des réseaux de jeunes qui, en collaboration, pouvaient se permettre d'organiser des fêtes ou divers événements. Les jeunes membres de gangs au Caire - qui sont principalement, mais pas uniquement, de sexe masculin - adoptent les modes, les mouvements de danse et la gestuelle symbolique, tels que les signes de main, pour s'identifier de manière ostentatoire à l'imagerie culturelle des jeunes hommes noirs, pleins de force et de succès, et qui représentent (et expriment par le biais du rap) les expériences de la pauvreté, du manque de respect et de la solidarité face aux forces qui essaient de les diviser, de les opprimer et de les dominer. Plus précisément, le dévouement et l'identification ostensibles à la culture hip-hop occidentale, à sa mode et à ses artistes sont une manifestation visible du rejet des systèmes culturels égyptiens et soudanais auxquels les jeunes déplacés soudanais sont supposés s'identifier.

Ancré dans l'incapacité d'une communauté à atteindre des objectifs communs et à résoudre des problèmes récurrents, le développement des gangs est un processus créatif qui offre un moyen d'échapper aux hiérarchies établies - en opposition directe aux systèmes impuissants, et à cause de ceux-ci -.

Dans les situations de déplacement prolongées, il arrive que les jeunes générations grandissent sans remplir de rôle social significatif ou de responsabilités associées à leur sexe, et sans construire de relations intergénérationnelles, tandis que des organisations telles que l'UNHCR peuvent revêtir le rôle de « fournisseurs », affaiblissant potentiellement les systèmes d'autorité sociale préexistants. Ces circonstances « ont des conséquences particulières pour les adolescents réfugiés de sexe masculin [...] qui sont incapables d'assumer les rôles masculins traditionnels après la puberté et qui ont peu de perspectives de développer un mode de vie durable ». <sup>1</sup>

Comme les réfugiés et les demandeurs d'asile du Caire traversent des épreuves

année après année, plusieurs d'entre eux perdent confiance dans la capacité des institutions à améliorer. Etant donné que les différents efforts pour changer les choses ont tous échoué, le détachement des réfugiés s'est enraciné profondément et de manière inexorable. Cela peut encourager l'adoption d'un style de vie rebelle. De manière très concrète, l'appartenance à un gang est une affirmation de contrôle et de fierté face au contexte du déplacement, qui suggère souvent le contraire. Les



Fête de jeunes réfugiés Soudanais au Caire.

gangs offrent un autre moyen d'acquérir une autorité, par le biais de nouvelles conceptions de la force et de l'ordre social.

L'affiliation à un gang consolide aussi le sentiment d'appartenance à une communauté transnationale bien plus large. Deux des groupes caiotes possèdent des membres dans des pays de réinstallation à travers le monde (ainsi qu'au Soudan) ; l'expérience de la migration elle-même mondialise les gangs. De surcroît, en adoptant le langage, les signes identitaires et l'apparence des rappeurs américains, les jeunes Soudanais du Caire attestent leur appartenance à de plus vastes réseaux étrangers.

### La violence

La violence, bien que perpétrée presque exclusivement par des gangs de jeunes à l'encontre d'autres gangs de jeunes, est une forme de résistance proactive face à l'impuissance qui imprègne la vie des Soudanais déplacés en Égypte. Les conflits violents entre gangs peuvent servir d'exutoire pour renverser les structures d'oppression en permettant

aux jeunes de démontrer leur influence sociale par la force et l'irrévérence.

Les violences en tant que représailles contre les Égyptiens ou l'UNHCR seraient illogique puisque les jeunes ont peu d'interactions avec ces derniers, et encore moins confiance en eux. De plus, de telles actions rendraient leurs auteurs particulièrement vulnérables entre les mains de la justice du pays. Non sans ironie, c'est dans une certaine mesure dans l'intérêt des jeunes réfugiés de rediriger la violence vers la communauté soudanaise, pour leur propre préservation et la préservation de la communauté vis-à-vis des autorités égyptiennes. Néanmoins, vu que la violence entre gangs est en augmentation, ces groupes menacent la sécurité d'une bien plus grande section de la population des réfugiés que la leur.

La communauté des réfugiés soudanais au Caire est large et très diverse. Les jeunes membres de gangs n'en représentent qu'une fraction, et ne représentent certainement pas tous les jeunes Soudanais du Caire. Mais les gangs remettent profondément en question les conceptions généralement acceptées de l'expérience des réfugiés. Ils mettent en scène une réaffirmation du contrôle, dans des circonstances selon lesquelles ils ne semblent pas avoir d'autre moyen d'atteindre ce but.

De toute évidence, la violence provenant des communautés de réfugiés ou sévissant au sein de celles-ci est préoccupante et présente un risque énorme pour la durabilité de la protection. Toutefois, les structures des gangs sont l'opportunité pour les politiciens, les défenseurs et les universitaires de mettre à jour leurs concepts concernant la vie des réfugiés, de mieux comprendre les circonstances du déplacement prolongé et ses conséquences éventuelles et de reconnaître les éléments de cette expérience qui, sans cela, resteraient peut-être invisibles.

*Themba Lewis (thembalewis@gmail.com) est un chercheur indépendant. Cet article est tiré des recherches présentées lors de la Conférence internationale pour le 25ème anniversaire du RSC, qui s'est tenue à Oxford en décembre 2007, et de la 11ème Conférence de l'IASFM, qui s'est tenue au Caire en 2008.*

1. Crisp, J (2003) No Solutions in Sight: The Problem of Protracted Refugee Situations in Africa, UNHCR <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3e2d66c34.pdf>

# L'activisme d'une nouvelle génération d'exilés palestiniens

Maher Bitar

**Malgré leur histoire de déplacement prolongé et fragmenté, nous ne devons pas considérer les Palestiniens comme des acteurs vulnérables, impuissants et sans importance dans leur propre tragédie.**

Contrairement à la plupart des situations provoquant l'exode de réfugiés, ce ne sont pas les persécutions individuelles ou les circonstances nationales qui sont à l'origine du long exil des Palestiniens mais plutôt la dissolution et la disparition d'une entité politique internationalement reconnue, à laquelle les Palestiniens appartiennent. En dépit de cette situation, l'expérience palestinienne du déplacement prolongé a aussi été, de bien des manières, une expérience continue de « participation des réfugiés », dans laquelle les réfugiés - en tant qu'entité collective nationale déplacée - cherchent depuis plusieurs décennies à combattre la déchéance de leurs droits civiques, à combler les carences en matière de protection et à s'assurer que leurs intérêts soient représentés lors des négociations politiques affectant leur avenir.

Pourtant aujourd'hui, alors que leurs parents sont devenus réfugiés il y a plus de 60 ans, une nouvelle génération de Palestiniens émerge dans un contexte politique et culturel bien différent et fait face à des défis intimidants.

En réaction à l'immédiateté de l'occupation et de la politique expansionniste israéliennes, et à l'expérience de la discrimination et de la marginalisation dans les pays d'accueil, les jeunes Palestiniens ont commencé à se mobiliser politiquement dans le but de repousser les pressions, de plus en plus intenses, exercées par trois forces présentes depuis toujours, et qui vont croissant : premièrement, la dislocation multigénérationnelle au sein de laquelle ils sont nés ; deuxièmement, la fragmentation mondiale de leur communauté ; et troisièmement, le vide politique créé par la lente désintégration d'un mouvement national palestinien ayant une portée mondiale.

Les Palestiniens de ma génération commencent à réinventer leurs rôles potentiels au sein du corps politique palestinien, à la fois en tant que réfugiés et en tant que membres du peuple palestinien. Ainsi les réponses qui apparaissent suggèrent-elles une « reprise de la conscience de réfugié »<sup>1</sup>, du

point de vue politique et culturel, inscrite dans un nationalisme palestinien plus affirmé et un abandon progressif de l'activisme basé sur la « solidarité » - un type d'engagement politique qui coupait véritablement les Palestiniens « de l'intérieur » de ceux « de l'extérieur ». Profondément conscients des effets destructeurs que le déplacement prolongé, la fragmentation géographique et la marginalisation politique ont eu sur leurs communautés, les jeunes Palestiniens ont commencé à formuler le besoin de réformer les institutions pour combler le vide laissé par le mouvement national. Cela a stimulé de nombreuses initiatives transnationales prometteuses au niveau politique et culturel qui réorganisent et revigorent les communautés locales, tout en cherchant à rétablir les liens entre les différentes communautés palestiniennes à travers le monde.

Dans le monde de l'art, l'auteur Ahdaf Soueif note que « les Palestiniens de la diaspora sont sans cesse en train d'établir des liens avec la Palestine - et des liens entre différentes parties de la Palestine - pour former des partenariats productifs dans le cadre d'une communauté plus large d'artistes ». Cette génération d'artistes palestiniens représente, selon Ahdaf Soueif, « une société entière dans un état de mobilisation culturelle, [...] avec des personnes représentant chaque secteur qui sont engagées dans des activités qu'elles définissent comme culturelles et comme affirmant l'identité et la résistance palestiniennes ».<sup>2</sup>

Une progression de l'activisme politique international a aussi eu lieu parmi les jeunes palestiniens, ce qui est encourageant même s'il reste dans l'ensemble mal coordonné et sous-financé, et qu'il recherche toujours son véritable ancrage politique. Par exemple, le Palestinian Youth Network (PYN- Réseau des jeunes palestiniens)<sup>3</sup> a réussi à faire entrer en contact des jeunes palestiniens de tous les continents, franchissant les barrières géographiques, mais aussi politiques. Au cœur de son action, le PYN cherche à combler un vide fondamental : les Palestiniens de cette génération n'ont à leur

disposition aucun véhicule pour faciliter le contact face-à-face. Nous ne savons tout simplement pas qui se trouve dans les autres pays, ni comment chacun d'entre nous répond aux défis, multiples et variés, auxquels notre communauté doit faire face.

De plus, en représentant la diversité des communautés à travers le monde et en utilisant à leur avantage les derniers outils de communication et d'organisation politique, les membres du PYN représentent une conséquence non voulue, sinon paradoxale, de l'exil prolongé. Ils cherchent les moyens de transformer leurs faiblesses supposées - la dépossession individuelle et collective, l'apatridie et la fragmentation - en forces collectives. Citoyens du monde par défaut, plusieurs d'entre eux essaient, par le biais du PYN ou autre, de capitaliser sur la diversité de leurs expériences éducatives, culturelles et politiques afin de garantir que leurs voix et leurs exigences se fassent entendre dans leur pays de résidence, à l'échelle de la planète et, à des degrés divers, parmi ce qu'il reste du leadership politique palestinien.

L'organisation politique tournée vers la réalisation de droits nationaux et humains concrets est aujourd'hui empreinte du sentiment qu'un tel activisme doit chercher à préserver et à redynamiser, sans plus tarder, une identité palestinienne partagée par tous. La fragmentation et le déplacement prolongé ont exacerbé les divisions générationnelles, factionnelles, religieuses ou autres, et ces différences doivent aujourd'hui être transcendées. Bien qu'il s'agisse là d'une lutte permanente, elle représente ce que Sayigh définit avec justesse comme un « refus d'être oublié ».

*Maher Bitar (maherbitar@gmail.com), est un ancien étudiant de Master sur les Migration forcée au Centre d'études sur les réfugiés, et est doctorant au sein du Département de politique et relations internationales à l'Université d'Oxford; il est aussi doctorant en droit (Juris Doctor) à l'Université de Droit de Georgetown, Washington DC.*

1. Rosemary Sayigh 'Palestinians: From Peasants to Revolutionaries a Quarter of a Century On' dans Roger Heacock (ed) *Temps et espaces en Palestine*, Beyrouth, Institut Français du Proche-Orient (Études contemporaines, no25). 2008. <http://ifpo.revues.org/index495.html>

2. Ahdaf Soueif 'Reflect and Resist' <http://www.guardian.co.uk/artanddesign/2009/jun/13/art-theatre>

3. [www.pal-youth.org/](http://www.pal-youth.org/)

# Les solutions durables en Géorgie

Andrew Golda

**L'utilisation de bons d'achats pour le logement (Housing Purchase Vouchers - HPV) offre aux PDI un logement durable et l'intégration dans la communauté, tout en leur donnant la possibilité de choisir leur propre logement et leur propre solution durable.**

Il se trouve toujours plusieurs centaines de milliers de réfugiés et de PDI déplacés par les « conflits gelés » en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique. Pendant plus de dix ans, le retour a été considéré comme la solution la plus favorable, non seulement par les déplacés mais aussi par les gouvernements d'accueil. De plus, avec le développement économique que connaît la région, les PDI subissent de plus en plus de pressions pour quitter leurs abris temporaires, car les investisseurs et les gouvernements considèrent comme des atouts financiers les bâtiments qui les abritent.

Avant le conflit d'août 2008 en Géorgie et dans la région sécessionniste d'Ossétie du Sud, la population de déplacés était de 200 000 personnes en Géorgie et comprenait les individus qui avaient fui des conflits antérieurs en Abkhazie et en Ossétie du Sud. Environ la moitié de ces populations vivaient dans des centres collectifs : des bâtiments publics qui étaient partiellement ou entièrement peuplés par des familles déplacées. Le dernier conflit en date est venu accroître sensiblement cette population, augmentant la demande pour des bâtiments qui n'avaient pas été initialement conçus comme des habitations permanentes.

## Bons d'achat pour le logement

De 2005 à 2007, une initiative novatrice<sup>1</sup>, le bon d'achat pour le logement (Housing Purchase Voucher - HPV) a été pilotée dans la ville géorgienne de Kutasi. Basés sur un projet qui avait bien fonctionné en Arménie pour fournir un logement aux familles qui avaient perdu leur logement au cours du tremblement de terre de 1988, les HPV ont permis à 175 familles déplacées par les conflits internes géorgiens du début des années 1990 de devenir propriétaire d'un logement. C'était un moyen rentable d'aider les PDI à s'intégrer dans leur communauté d'accueil.

Les HPV ont aussi été utilisés de manière stratégique pour redonner à la communauté des bâtiments importants, tels que des écoles, des hôpitaux et des bâtiments gouvernementaux que les familles déplacées occupaient. En se concentrant sur un quartier précis, cette approche a

offert la possibilité d'un redéveloppement sur une échelle concentrée.

Les HPV sont des subventions garantissant aux PDI l'achat d'un logement. Ces bons d'achat sont différents d'une somme d'argent car ils ne peuvent être utilisés que pour l'achat d'un logement. Le montant de la subvention était basé sur le prix moyen d'une maison et ajusté selon la taille des familles afin de permettre aux PDI d'acquérir un logement adéquat, situé dans le même quartier que leur abri temporaire, de manière à les empêcher de se réinstaller à Tbilissi ou dans d'autres villes plus développées. A la différence de nouvelles constructions ou même de la rénovation de logements temporaires, les HPV permettaient aux PDI de choisir un logement semblable aux logements qui abritent la communauté d'accueil, empêchant ainsi que ne se développe, chez les PDI, le sentiment d'être différent.

## Comment marchent les HPV ?

Les HPV peuvent fonctionner s'il existe des logements disponibles sur le marché immobilier de la communauté d'accueil. L'utilisation de logements existants, plutôt que la construction ou la modernisation de logements, minimise les coûts tout en offrant aux familles un certain choix concernant le type de logement et leur emplacement.

En Géorgie, les PDI qui vivaient dans des bâtiments publics spéciaux qui a) étaient en mauvaise condition, b) appartenaient au gouvernement et c) abritaient des résidents souhaitant participer à cette initiative ont été inscrits au programme et ont reçus des bons d'achat. Cette démarche a pour autre avantage de libérer les bâtiments publics ou les espaces à ciel ouvert afin qu'ils soient redéveloppés, ce qui reste l'un des principaux obstacles au développement économique local dans de nombreuses sociétés de l'ancienne Union soviétique qui sont en situation de relèvement suite à des conflits. D'autres critères, tels que le statut socio-économique ou le type de logement perdu au cours des conflits, pourraient aussi être utilisés avec les HPV mais dans le contexte géorgien, ce sont les avantages tirés de la libération des bâtiments publics

qui ont entraîné le soutien crucial du gouvernement et de la communauté.

Les services de proximité offerts aux PDI et aux communautés se sont révélés importants pour le succès du programme. Le personnel de proximité des ONG locales a aidé les PDI à obtenir les documents nécessaires, tels que les procurations et les documents de propriété, et à visiter les logements disponibles. Des efforts ont aussi été effectués afin de gagner la confiance de la communauté d'accueil dans ce programme et de rassembler des informations sur les logements en vente. Un comité directeur du projet, au niveau du gouvernement local et central, s'est révélé crucial pour promouvoir la visibilité du projet.

Les familles de PDI ayant reçu un bon d'achat doivent le faire valoir dans l'une des institutions financières participant au projet, dont le rôle est d'aider ces familles à suivre toutes les procédures légales pour acquérir un logement et à transférer les fonds. A différentes étapes du projet, un auditeur indépendant vérifie les documents pour garantir la transparence des transactions et pour s'assurer que tous les documents sont dûment remplis, protégeant ainsi le droit des réfugiés envers la propriété qu'ils sont en train d'acquérir.

La dernière étape du processus est la remise officielle, par les PDI, de leur logement temporaire aux autorités locales concernées. Les PDI ont le droit de recevoir, en liquide, toute différence entre le coût de leur logement et le montant de leur subvention, ce qui encourage les participants au programme à rechercher le logement le moins cher qui corresponde à leurs besoins, tout en empêchant l'inflation du parc immobilier. En effet, les organisateurs du programme pensaient que si les PDI ne tiraient aucun bénéfice en essayant d'obtenir la meilleure affaire, les achats se feraient alors au prix exact de la subvention.

## Les conditions du succès

Les HPV ne sont pas une solution viable dans toutes les urgences humanitaires. En se basant sur l'expérience géorgienne, les conditions suivantes sont cruciales pour que le recours aux HPV soit réussi :

- La volonté politique d'améliorer les conditions de vie des déplacés : Dans un certain nombre de situations post-conflit, les mauvaises conditions de

vie des déplacés sont utilisées comme un argument politique au cours des négociations sur la résolution du conflit.

- Des logements doivent être disponibles : Cela garantit que les conditions de vie des PDI peuvent être améliorées rapidement plutôt que d'attendre la construction de nouveaux logements.
- Logements en propriété privée : les programmes de HPV fonctionnent grâce au choix et à la flexibilité offerts par un marché immobilier dynamique. La propriété privée est nécessaire car elle permet aux PDI de voir leurs conditions de vie s'améliorer et devenir plus sûres.
- Des institutions bancaires en bon fonctionnement et fiables : Pour que les procédures du programme soient efficaces, les acheteurs et les vendeurs doivent pouvoir faire au moins un peu confiance au système bancaire local, et y avoir accès.

### Observations de Géorgie

Les organisateurs du programme HPV mené en Géorgie ont enquêté auprès des participants pour analyser l'impact du programme sur leur bien-être, à la fin de la deuxième année du programme. Voici certains des résultats les plus importants :

### Les HPV n'ont pas rendu les PDI plus vulnérables du point de vue économique.

Les familles qui ont acheté un logement n'ont pas vu leur situation socio-économique empirer en prenant part au programme. De plus, elles ont affirmé ne pas avoir perdu leur statut de PDI, ni leur accès aux allocations sociales après avoir emménagé dans leur logement.

Bien qu'un certain nombre de facteurs aient empêché les PDI d'utiliser leur bon d'achat, tels que la composition familiale, le type de logement désiré, le type d'emploi exercé et le lieu de travail, c'est surtout le salaire (et, par extension, le montant reçu en bon d'achat) qui a fait la différence entre les familles qui ont réussi à acheter un logement et les autres. Comme le salaire était le facteur le plus important pour le succès du programme, la vulnérabilité des personnes qui n'ont pas pu acheter de logement était préoccupante.

**Le programme n'a pas détruit les réseaux sociaux des PDI.** Plus de 70% des PDI réinstallés grâce aux HPV sont restés au sein de leur communauté, beaucoup restant même à proximité de leur ancien centre collectif.

**Les PDI ont vu dans les HPV une occasion d'investir dans leur futur.** Au cours du programme, les prix immobiliers ont, dans leur ensemble, augmenté en

Géorgie, mettant ainsi en situation de désavantage les HPV, dont le prix était fixe.<sup>2</sup> Juste un peu moins de la moitié des familles participant au programme ont affirmé avoir complété l'allocation reçue avec leurs propres ressources et près des deux tiers ont affirmé avoir investi une somme supplémentaire pour rénover leur logement après l'avoir acheté, ce qui représente un contraste frappant avec les 18% de PDI qui avaient affirmé avoir investi des sommes d'argent (moins importantes) pour la rénovation ou l'entretien de leur résidence en centre collectif, où ils étaient restés entre 12 et 14 ans.

Vu que le conflit d'août 2008 a encore mis en lumière la souffrance des PDI de Géorgie, l'utilisation de bons d'achat pour le logement, bien qu'elle ne constitue pas une solution idéale pour toutes les familles, représente une solution politique attrayante et économique aux besoins en logement des PDI.

*Andrew Golda (andrewgolda@yahoo.com) est chargé de recherche pour l'Institut urbain (Urban Institute) : <http://www.urbaninstitute.org>.*

1. Fondé par le Bureau pour la Population des Réfugiés et la Migration du Département d'État des États-Unis, et mis en œuvre par l'Institut urbain.

2. Bien sûr, il n'est pas nécessaire que les HPV soient fixes. Toutefois, pour des raisons de simplicité d'administration de la phase pilote, la valeur des bons d'achat géorgiens n'a pas été ajustée.

# Sahara occidental : « Renforcer la confiance »

Edward Benson

**Bien qu'une solution à long terme au déplacement prolongé des réfugiés sahraouis semble toujours lointaine, certaines familles sahraouies ont au moins aujourd'hui la possibilité d'être réunies brièvement.**

Alors que l'Espagne se préparait à renoncer au contrôle du Sahara occidental et à s'en retirer, le Maroc est venu affirmer sa souveraineté sur le territoire de cette ancienne colonie espagnole. En réponse, le Front Polisario - un groupe sahraoui qui avait combattu l'Espagne pour défendre son droit à l'auto-détermination - s'est retourné alors contre le Maroc, provoquant une guerre. En conséquence, en 1975, des milliers de Sahraouis se sont enfuis dans le désert, où ils résident toujours, éparpillés dans cinq camps de réfugiés situés sur un territoire que le gouvernement algérien a permis au Front Polisario de

contrôler dans le sud-ouest du pays, près de la ville algérienne de Tindouf.

Les sensibilités politiques divergentes en ce qui concerne le Sahara occidental ont pour l'instant empêché l'UNHCR d'effectuer un véritable exercice d'enregistrement. Selon l'Algérie, le nombre de réfugiés dans l'ensemble des cinq camps près de Tindouf est de 158 000 personnes.

En 1991, un cessez-le-feu négocié par l'ONU a permis la création de la MINURSO, une mission de maintien de la paix dont le

rôle était de veiller au respect du cessez-le-feu et d'organiser un référendum sur l'avenir du territoire. Le cessez-le-feu est resté en vigueur et, bien que peu de soldats y participent, la MINURSO est aujourd'hui la mission de maintien de la paix la plus ancienne en Afrique, une longévité qui trahit le manque de progrès vers une solution politique.

### Mesures de confiance

C'est dans ce contexte que l'UNHCR a mis en œuvre le programme des Mesures de confiance (MC), dans le but de répondre aux besoins humanitaires des réfugiés et de contribuer à l'établissement d'un certain niveau de confiance parmi les parties concernées par le conflit au Sahara occidental.<sup>1</sup> L'UNHCR a proposé initialement quatre activités dans le cadre



des MC : visites entre les réfugiés des camps près de Tindouf et leur famille dans le Territoire du Sahara occidental ; un service téléphonique dans les camps, permettant aux réfugiés d'appeler gratuitement leur famille dans le Sahara occidental ; des séminaires pour réunir les Sahraouis séparés et aborder des sujets d'intérêt commun de caractère non politique ; et un service postal entre le Sahara occidental et les camps de réfugiés. A ce jour, l'UNHCR a seulement pu mettre en œuvre le service téléphonique et les visites familiales.

L'UNHCR a commencé à opérer le service téléphonique en 2004 et il se trouve à l'heure actuelle quatre centres téléphoniques à l'usage des réfugiés. Les visites familiales permettent aux familles qui ont été séparées, pour la plupart depuis au moins une génération, de se réunir. Chaque semaine, les membres des familles vivant soit dans les camps près de Tindouf, soit dans le Territoire, sont transportés entre les deux endroits par des avions et des véhicules de l'ONU, traversant des centaines de kilomètres à travers le désert du Sahara pour rendre visite à leur famille. Si les membres de familles en visite désirent rester plutôt que de rentrer, ils en ont la possibilité ; l'UNHCR assure le suivi des conséquences de telles décisions, en particulier si cela implique la séparation entre des mineurs et leurs parents. Toutefois, bien que 8 000 Sahraouis, originaires du Territoire et des camps de réfugiés, aient participé à ces visites depuis le début du programme en 2004, seule une toute petite minorité a, à ce jour, choisi de rester plutôt que de rentrer.

La popularité des visites parmi les familles sahraouies est évidente. Au cours de l'exercice d'enregistrement le plus récent de l'UNHCR, à la fin 2008, plus de 27 000 individus ont fait part de leur désir de rendre visite à leur famille dans le Sahara occidental et dans les camps de réfugiés, au cours des mois et des années à venir. Beaucoup d'entre eux devront en effet attendre des années avant que leur désir ne devienne réalité car la demande excède fortement les capacités opérationnelles.

### Impact humanitaire

Il est difficile de surestimer la signification de ces visites de cinq jours pour les chanceux qui ont pu en bénéficier. Pour la première fois depuis plus de trente ans, ces individus ont eu l'occasion de passer du temps avec



A Samara, dans le Territoire du Sahara Occidental, Mohammed Fathil accueille ses filles El Ghalia and Aghbanama, avec cinq de ses petits-enfants qu'il n'a jamais connus.

leur mère, père, fille, fils, mari, femme, frère ou sœur. Naturellement, les célébrations qui ont lieu chaque fois que des familles se réunissent, que ce soit au Sahara occidental ou dans un camp de réfugiés, sont un spectacle exceptionnel. Des centaines de personnes courent autour des voitures alors que les familles chanceuses se garent devant la résidence de leur hôte, chacun cherche à être le premier à serrer dans ses bras un membre de sa famille qu'il n'a peut-être pas vu depuis une génération ou, pour les plus jeunes, qu'il voit pour la première fois.

Alors que les émotions sont proches de l'extase au début de la visite, c'est le contraire qui se produit lorsque les cinq jours arrivent à leur fin et que les familles doivent se séparer. Et surtout pour ceux qui retournent dans les camps de réfugiés isolés et confinés dans le désert du sud de l'Algérie, où les températures dépassent les cinquante degrés l'été, où les tempêtes de sables sont fréquentes et où ils dépendent de l'aide humanitaire, la réalité vers laquelle ils retournent est brutale. Une femme âgée, alors qu'elle montait à bord de l'avion qui allait la ramener dans son camp de réfugiés, nous expliquait que, dans sa bouteille, il y avait de l'eau de mer et des galets récupérés au cours de sa visite au bord de l'Océan Atlantique. Bien qu'elle se souvienne d'avoir grandi au bord de la mer, après avoir passé plus de trente ans dans des camps et sans solution apparemment en vue, elle doutait de pouvoir un jour la revoir.

### Négociations et confiance

Le programme de MC n'a pas été facile à négocier pour l'UNHCR et à délivrer auprès des différentes parties. Le Plan d'action, avec ses 65 points, a demandé plusieurs mois de négociations pour qu'il soit finalement accepté par les gouvernements marocain et algérien et le Front Polisario.

La question du renforcement de la confiance reste complexe. Les visites permettent à leurs bénéficiaires de mieux comprendre la vie des membres de leur famille qui vivent de l'autre côté, y compris le rôle des parties impliquées et de l'UNHCR. Cela peut contribuer à une confiance générale - selon la manière dont se déroule leur visite de cinq jours.

L'évolution de la confiance entre les parties impliquées

dans le conflit du Sahara occidental est bien plus difficile à évaluer. Dans un conflit aussi long, avec de tels niveaux de méfiance et de frustration, les acteurs humanitaires devraient être réalistes en matière de ce qu'il est possible ou non de réaliser, en particulier à court ou à moyen terme. Cependant, si le programme est mené avec transparence et que toutes les parties se sentent traitées équitablement, la confiance peut être renforcée entre les acteurs humanitaires et chacune des parties du conflit, ce qui représente une étape importante mais difficile lorsque les tensions et les suspensions sont si accrues.

### Des progrès partiels

Depuis l'acceptation, il y a quelques années, du premier Plan d'action, une certaine expérience a été acquise et une certaine efficacité opérationnelle a été atteinte. L'UNHCR jouit d'un accès au peuple sahraoui dans les camps de réfugiés et dans le Territoire qu'aucun autre acteur ne possède. Les MC demeurent la seule activité humanitaire qui relie les camps et le Territoire.

Malgré le peu de progrès sur la table des négociations politiques, l'année 2008 a vu germer un accord entre les différentes parties pour explorer la possibilité d'organiser des visites familiales par voie terrestre, en plus du programme existant qui se fait par voie aérienne.<sup>2</sup> Si ce projet voit le jour, il serait alors possible qu'un plus grand nombre de familles puissent profiter de ces visites, et pour plus que cinq jours.

L'acte de traverser des terres, de traverser le mur de sable de 2 000 kilomètres, fortement miné, connu sous le nom de Berm, qui sépare le Sahara occidental des zones contrôlées par le Front Polisario, pourrait avoir une importance symbolique considérable : c'est un voyage identique qu'eux-mêmes ou leurs ancêtres ont effectué il y a environ trente ans et c'est ce voyage qui se répéterait si le retour en masse des réfugiés était un jour possible, si une solution politique était trouvée. En laissant

les solutions à long terme de côté, réunir des familles qui sont depuis longtemps séparées et qui n'ont pas de solution à leur déplacement en vue, devrait, d'un point de vue humanitaire, être une raison suffisante pour soutenir cette initiative importante, en faveur d'une des situations de réfugiés les plus longues au monde.

*Edward Benson (edward.benson@qeh.ox.ac.uk) est chercheur invité au Centre d'études sur les réfugiés. Il a précédemment*

*participé à l'opération de MC de l'UNHCR au Sahara occidental et en Algérie. Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux de l'auteur et ne représentent pas forcément ceux de l'ONU ou du CER.*

1. Opération de l'UNHCR au Sahara occidental, Plan d'action des Mesures de confiance

2. Communiqué de l'Envoyé personnel du Secrétaire général pour le Sahara occidental, Peter van Walsum ; Réunion de Manhasset (Greentree Estate) 16-18 mars 2008

## Réfugiés et mobilité

Giulia Scalettaris

**La manière dont la mobilité est traitée dans le contexte de situations de déplacement prolongées met en lumière un écart important entre les pratiques sociales et les politiques internationales.**

Actuellement, l'asile et la migration sont considérés comme des domaines politiques séparés : les migrants sont considérés comme des personnes qui manquent d'initiative, qui subissent plutôt qu'ils n'agissent, qui sont déplacés de force et qui ont besoin de protection ; les migrants, eux, sont considérés comme des personnes qui migrent de leur plein gré et qui n'ont pas besoin de protection. Alors que ces deux régimes sont basés

dans les pays voisins (intégration locale), soit dans les pays tiers (réinstallation).

Pourtant, la mobilité et les réseaux transnationaux constituent souvent des stratégies de survie efficaces. Par exemple, les schémas de la mobilité des Afghans et des Somaliens, deux types de populations parmi les plus nombreuses de réfugiés en situation prolongée, se sont intensifiés après le déclenchement des conflits. Ces deux populations ont de vastes diasporas et ont développé des réseaux transnationaux étendus accompagnés de schémas de mobilité multidirectionnels ou cycliques. De ce point de vue, la mobilité pourrait être considérée comme une solution en elle-même.

Les mouvements secondaires comptent parmi l'un des principaux problèmes abordés dans les documents politiques relatifs aux situations de déplacement prolongées (SDP). Cette notion fait référence aux réfugiés qui se déplacent de manière indépendante de leur premier pays d'accueil vers un autre pays. Les SDP sont considérées comme particulièrement propices aux mouvements secondaires, qui sont causés par le manque de solutions durables. De plus, les mouvements secondaires sont considérés uniquement comme un symptôme du régime des réfugiés : une question relative à l'asile plutôt qu'une question politique relative à la migration.

La notion de mouvement secondaire reconnaît que les réfugiés, dans la réalité,

se déplacent et migrent hors du cadre des trois solutions. Elle prend en compte un certain degré d'initiative, puisque le mouvement n'a pas seulement pour but de rechercher une protection dans un « pays de destination ». Alors que les trajectoires des réfugiés sont toujours vues comme étant linéaires et orientées vers une direction (les mouvements secondaires sont souvent décrits comme des « mouvements vers l'avant »), parallèlement les mouvements secondaires sont considérés comme des phénomènes d'exception, provoqués par le désespoir prolongé si particulier aux SDP.

### Problématique des mouvements secondaires

Dans les documents politiques de l'UNHCR, les mouvements secondaires sont présentés comme un problème qui doit être résolu et comme un phénomène qui doit être réduit et découragé. La principale raison de cette politique est que ces mouvements constituent une migration irrégulière. Les migrations irrégulières portent atteinte au « droit des États de contrôler qui peut s'installer et rester sur leur territoire »<sup>1</sup> et entraîne des flux désordonnés et imprévisibles, deux phénomènes indésirables aux yeux des États.

Dans les pays du Sud, les réfugiés n'ont souvent aucune possibilité légale de se déplacer et ce manque de possibilités légales détourne les flux vers des canaux irréguliers, ce qui signifie que, dans de nombreux cas, les mouvements secondaires sont presque irréguliers par essence, à cause des politiques actuelles. Donc, en pratique, empêcher les mouvements secondaires irréguliers revient à empêcher tout mouvement.

La stratégie des pays du Nord visant à contenir les réfugiés au niveau régional afin de garantir une migration limitée et



Des survivants épuisés par la traversée du Golfe d'Aden organisé par des trafiquants, attendant de l'aide sur une plage du Yémen.

sur les frontières des États, le régime qui s'apparente aux migrants volontaires se concentre sur le contrôle et la prévention des migrations entre différents États, plutôt que sur la définition et protection de leurs droits. Dans les politiques relatives aux réfugiés, la mobilité est considérée comme incompatible avec les solutions au déplacement. D'ailleurs, les trois solutions durables sont basées sur l'installation, soit dans le pays d'origine (rapatriement), soit

ordonnée uniquement par le biais de la réinstallation, démontre exactement la même démarche à laquelle nuisent clairement les déplacements secondaires. Ainsi les réfugiés ne sont-ils pas censés se déplacer de nouveau une fois qu'ils ont trouvé un refuge contre les persécutions ou la guerre. Lorsqu'ils se déplacent, l'exception au régime de la migration qui restreint les mouvements transfrontaliers, dont ils avaient bénéficié, ne s'applique plus ; ils se retrouvent à la merci des mécanismes qui contrôlent et empêchent la migration internationale. Comme le reconnaît l'UNHCR, cette situation a des conséquences déplorable, en particulier pour les personnes qui manquent de protection dans leur pays d'origine, puisqu'ils risquent d'y être reconduits.

Selon l'UNHCR, l'une des conséquences associées aux mouvements secondaires est l'encouragement de la traite des êtres humains, considérée comme extrêmement néfaste aux réfugiés à cause des violations des droits humains auxquelles ils sont exposés. Mais tandis que la traite des personnes entraîne en effet de graves violations des droits humains, il faudrait aussi reconnaître que les politiques actuelles, en empêchant la migration, encourage la contrebande et le trafic, qui deviennent souvent les seuls moyens disponibles aux individus désireux de migrer.

L'UNHCR considère aussi les mouvements secondaires comme « déstabilisant [...] les efforts internationaux structurés visant à trouver des solutions pour les réfugiés, »<sup>2</sup> c'est-à-dire : les stratégies de mobilité des réfugiés viennent perturber le régime des réfugiés en soi. Les réfugiés ne sont pas censés chercher tous seuls des solutions autres que les trois solutions que le régime des réfugiés leur propose, même si l'on reconnaît aujourd'hui que ces solutions se retrouvent dans l'impasse. Afin de mettre en application les trois solutions et de venir en aide aux réfugiés, il faut établir des responsabilités claires, portant sur des territoires bien définis, ce qui signifie que protection et assistance peuvent être offertes seulement aux personnes qui « restent ». Ainsi les réfugiés ne sont-ils pas censés bouger, sauf lorsqu'ils sont rapatriés ou réinstallés.

Pour l'UNHCR, le manque de protection est la raison principale des mouvements secondaires, remettant ainsi en question la capacité des pays d'accueil à protéger les réfugiés. Dans le débat sur les SDP, l'UNHCR affirme que les moyens de subsistance ainsi que la sécurité personnelle devraient être considérés comme un aspect de la protection. L'absence d'éducation et d'emploi ou l'échec d'un État à protéger les personnes contre l'indigence extrême

sont associés à la protection dans les pays d'accueil, alors qu'une personne quittant son pays pour les mêmes raisons serait considérée comme un migrant volontaire.

Lorsque l'on considère l'importance qu'accorde l'UNHCR à la promotion de l'autosuffisance des réfugiés, il semble paradoxal que la mobilité soit présentée comme un problème, alors qu'elle est l'une des stratégies de subsistance les plus répandues et qu'elle ne demande en outre aucun soutien de la part des donateurs. Ce qui est encore plus paradoxal, c'est que l'efficacité de la mobilité comme stratégie de subsistance est en fait reconnue de manière indirecte. L'absence d'autonomie figure parmi les raisons principales des mouvements secondaires. Les réfugiés urbains qui se sont échappés des camps sont souvent présentés comme des exemples positifs de réfugiés qui ont réussi à devenir autonomes, tandis qu'il est reconnu que les transferts de fonds envoyés à leur famille par les personnes ayant réussi à migrer dans un autre pays contribuent à la subsistance des Somaliens dans les camps du Kenya. Comment ces Somaliens ont-ils rejoint d'autres pays dans le monde ? Il y a de fortes chances que ce soit grâce aux mêmes mouvements secondaires irréguliers que le régime des réfugiés essaie d'entraver.

Au lieu d'envisager la mobilité comme un atout permettant d'accroître l'autosuffisance, l'objectif actuel est plutôt d'accroître l'autosuffisance afin d'empêcher la mobilité. Dans un monde structuré autour de l'ordre géopolitique des États-nations souverains, l'intérêt des États prévaut sur ce genre de considérations. Toutefois, la mobilité internationale et son efficacité pour les personnes concernées devrait nous pousser à réfléchir sur la manière dont la mobilité pourrait être favorisée en tant que stratégie de subsistance, plutôt que d'être considérée comme un problème.

### DSR et migration

Afin de bénéficier de la protection internationale, une personne doit être reconnue comme réfugiée par les autorités en charge du régime des réfugiés selon le processus de détermination de statut de réfugié (DSR) ou, dans certains cas exceptionnels, par reconnaissance *prima facie*. Par la DSR, la distinction théorique entre réfugié et migrant de plein gré devient une définition concrète. Mais il n'existe pas de critère ni de procédure universellement acceptés, et se retrouver dans la catégorie de réfugié ou dans celle de migrant est donc, dans une certaine mesure, arbitraire.

En outre, à cause de la coexistence de systèmes juridiques nationaux et internationaux, le statut juridique des personnes n'est pas toujours clairement défini. Par exemple, le million d'Afghans sans papiers en Iran ne sont pas des réfugiés au sens strict selon le droit iranien. A leurs côtés se trouvent les centaines de milliers d'Afghans sans papiers qui sont généralement catégorisés comme travailleurs migrants et qui ne jouissent d'aucun droit du tout.

Plus largement, les documents politiques relatifs aux SDP indiquent l'absence d'identification des réfugiés comme une autre cause de déplacement secondaire : le manque de papiers entraîne la vulnérabilité et la vulnérabilité entraîne la continuité de la mobilité. Du point de vue de la sédentarisation, il est important de procéder à l'enregistrement et à l'identification le plus tôt possible dans les mouvements de réfugiés.

Cependant, l'enregistrement et l'identification précoces risquent d'entraver les stratégies de mobilité. Alors qu'il est généralement admis que les personnes ayant besoin de protection quittent leur pays illégalement, dès qu'elles ont été interceptées et identifiées comme réfugiés, leur déplacement perd toute sa légitimité, même si aucune possibilité de mobilité légale ne leur est offerte en retour. De ce point de vue, si une personne se fait remarquer par les autorités en charge des réfugiés, elle perd toute chance d'atteindre d'autres destinations légalement, quelles qu'en soient les raisons : pour demander l'asile dans un pays où les normes de protection sont plus élevées, pour accéder à un marché du travail plus attrayant ou pour rejoindre sa famille. En fait, les personnes s'efforcent autant que possible de retarder l'identification et restent invisibles tant qu'elles le peuvent, allant parfois même jusqu'à détruire leurs propres papiers d'identité.

Comme nous l'avons vu, la migration et l'asile sont étroitement liés, même si les États et les acteurs internationaux s'efforcent de garder ces deux domaines politiques séparés. La plupart des États sont peu enclins à entreprendre des discussions multilatérales sur la migration afin de défendre leurs droits de contrôle des flux migratoires, et ne sont enclins à faire d'exceptions que pour une catégorie spéciale de migrants, notamment les réfugiés. Toutefois, dans la réalité, ces deux domaines demeurent étroitement liés.

*Giulia Scalettari (giulia.scale@libero.it) est étudiante de doctorat à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.*

1. <http://tiny.cc/ConventionPlus>

2. *ibid.*

# Un régime en déroute?

Jean-François Durieux

« Nous ne pouvons laisser pourrir les situations de réfugiés prolongées. »

Voici ce qu'a affirmé António Guterres, Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, dans son discours de clôture du Dialogue sur les situations de déplacement prolongées en 2008. Ce Dialogue lui-même se concentrait sur un certain nombre de situations prolongées, afin qu'elles ne soient plus négligées et afin de mobiliser la communauté internationale en vue de leur résolution. Trouver une issue digne et durable aux situations de déplacement prolongées est une entreprise honorable et urgente. Toutefois, la question la plus complexe demeure : avant tout, pourquoi les situations de réfugiés se détériorent-elles ? Suit alors son corollaire : que pouvons-nous faire pour empêcher que les situations de réfugiés ne s'éternissent – c'est-à-dire pour les aider à évoluer sans heurts vers une résolution finale ?

Le régime qui s'applique aujourd'hui aux réfugiés constitue une ambition de vaste envergure : aborder et résoudre toutes les manifestations du « problème » des réfugiés, quels qu'en soient l'endroit, le moment ou la fréquence. L'imprévisibilité inhérente à cet engagement est aggravée par le polymorphisme du « problème » des réfugiés, si bien que, crise de déplacement après crise de déplacement, le régime doit sans cesse se réinventer autour d'un ensemble de normes « universelles » plutôt incomplètes, dont peu sont contraignantes ou font l'unanimité.

Entre les États de première ligne, les pays qui partageront éventuellement la charge des réfugiés (y compris les pays de réinstallation) et - cruciallement - le pays d'origine et les autres pays capables d'influencer son comportement, toute situation de réfugié s'accompagne d'une valse hésitante des responsabilités, dans laquelle personne n'ose faire le premier pas de peur que le(s) partenaire(s) ne recule(nt). Cela rend le rôle de l'UNHCR, en tant que médiateur des solutions, particulièrement complexe et souvent ingrat, puisque l'agence de l'ONU pour les réfugiés est bien souvent utilisée comme un bouc-émissaire par une ou plusieurs parties qui manquent de détermination ou ne sont pas suffisamment coopératives.

Afin de promouvoir les solutions durables, l'UNHCR n'a pas d'autre choix que de renforcer la confiance dans le modèle coopératif qu'il représente. Le seul outil dont il dispose est le « plan d'action global », tant vanté, qui rassemble une série de mesures prévoyant une certaine égalité dans la répartition des responsabilités entre chaque pays, soutenues par un mécanisme continu de négociation et d'arbitrage.

Une telle approche doit être introduite le plus tôt possible quand une crise se développe, afin d'éviter que des réactions non coopératives ne s'enracinent et que les solutions ne se transforment en simple souhaits, plutôt qu'en actions. De nombreuses exhortations abondent dans ce sens : deux Consultations récentes du Comité exécutif de l'UNHCR recommandent que « les consultations devraient chercher à mettre au point, le plus tôt possible au cours de la crise, un plan d'action global [...], y compris des accords sur une base bilatérale ou multilatérale pour répartir les charges et les responsabilités en réponse aux situations d'influx massifs »<sup>1</sup> ; et, dans ce contexte, de « reconnaître les défis que posent la planification et la synchronisation des solutions ».<sup>2</sup>

Le fait qu'autant de situations de réfugiés se soient prolongées indique sans ambiguïté qu'il est plus facile de parler de solutions à un stade précoce que de les mettre en place, et le régime des réfugiés tel que nous le connaissons présente en effet de sérieux problèmes en ce qui concerne la planification et la synchronisation.

Le terme de « situation de déplacement prolongée » est empreint d'une importante connotation qualitative : il s'agit de la durée de la vie en exil mais aussi, de manière plus importante, de la qualité d'une telle vie, que l'on voit se détériorer au fil du temps, alors que les solutions demeurent évasives. « Avoir autant d'êtres humains dans une situation statique, » note l'UNHCR, « a pour conséquences de gaspiller des vies, de dilapider des ressources et d'accroître les menaces pour la sécurité. »<sup>3</sup>

L'image du réfugié qui a été comme « mis en dépôt » est symptomatique d'un régime en déroute : c'est comme s'il n'y avait

aucune norme à suivre entre « la phase d'urgence, qui se concentre sur la protection et l'assistance pour sauver les vies, » et les solutions durables, auxquelles, dans la plupart des cas, « on ne peut s'attendre dans un avenir prévisible ». <sup>4</sup> De plus, cela révèle un manque de cohérence inquiétant entre la réalité et les normes, car aucune situation humaine n'est jamais vraiment statique - au contraire, c'est le système qui est incapable de capturer ses dynamiques internes (et de leur apporter son soutien).

La conceptualisation des situations de réfugiés en termes de « phases » successives est en soi un problème, car elle entraîne la rigidité là où la fluidité devrait prévaloir. Le temps est ainsi représenté par une série de « moments », et les normes des régimes, les mandats institutionnels et les types d'interventions sont censés s'emboîter et se succéder les uns aux autres presque automatiquement. En contraste, une conceptualisation dynamique du « temps des réfugiés » reposera sur le concept de la transition, et l'aptitude de ce régime à atteindre son double objectif - la protection et les solutions - dépendra de la manière dont les ingrédients du régime s'harmonisent entre eux.

Il y a presque dix ans, Arafat Jamal, membre du personnel de l'UNHCR, a dénoncé l'utilisation continue des « normes minimum » d'urgence comme critères d'évaluation pour l'UNHCR et pour des opérations qui ont commencé il y a déjà des années. Il a ensuite exhorté l'UNHCR à penser en termes de besoins essentiels plutôt que de normes minimum, en soulignant le fait que les besoins essentiels augmenteront avec le temps, « tandis que la vie des réfugiés devient de plus en plus intolérable ». <sup>5</sup> Selon Jamal Arafat, passer des normes minimum aux besoins essentiels apporterait un « outil analytique dynamique » à l'UNHCR et ce dernier devrait « à la fois lâcher du lest en donnant plus de responsabilités aux communautés, et renforcer son influence en mettant au point un plan global ». <sup>6</sup> En effet, la préservation et le développement de compétences et de ressources au sein de la communauté permet un certain dynamisme dans l'élaboration de programmes. L'UNHCR et les autres acteurs humanitaires ont maintenant assez fermement épousé cette approche par le biais de programmes relatifs à l'autonomisation et aux moyens de subsistance. Mais peut-être que l'intuition

la plus clairvoyante de Jamal Arafat a été d'affirmer que « permettre le développement des capacités humaines entraîne essentiellement une approche axée sur les droits humains qui s'étale dans le temps, » voyant dans ceci le potentiel que présente l'autonomie, en tant qu'expression de la dignité et de la liberté, pour la consolidation des droits - la possession de droits comme ressources profondément ancrées chez les réfugiés et leur communauté.

D'un autre côté, les droits ne servent pas à grand chose s'ils ne s'accompagnent pas d'obligations (pour les États). Le droit international permet une évolution progressive du devoir fondamental d'admission des réfugiés vers un ensemble plus complet d'obligations orientées vers des solutions, qui n'en sont pas moins réelles parce qu'elles sont partagées par la communauté internationale au sens large. L'indication la plus claire de l'importance du temps qui passe pour la réalisation des droits des réfugiés est présente dans l'article 17 de la Convention de 1951 sur les réfugiés, qui stipule que les restrictions sur l'emploi salarié doivent disparaître après trois années de résidence dans le pays. Ailleurs, cette réalisation progressive est plutôt implicite en conditionnant les droits des réfugiés à la profondeur de leur attachement au pays d'accueil. Toutefois, aujourd'hui, la Convention, ainsi que l'ensemble des lois sur les réfugiés, doit être lue à la lumière du droit général des droits de l'homme, et une amélioration progressive des droits est devenue la norme - appelée réalisation progressive - au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le concept de réalisation progressive reconnaît que les droits économiques, sociaux et culturels ne peuvent généralement pas être pleinement accordés dans un court laps de temps. Ce concept incorpore toutefois des obligations à un effet immédiat, établit pour norme le progrès positif (plus de droits accordés au fil du temps) et interdit la rétrogradation.

Malgré leur croissance impressionnante au cours des dernières années, les programmes relatifs à l'autonomisation et aux modes de vie ont des difficultés à établir des critères précis pour mesurer leur impact sur la « réalisation progressive » des droits socio-économiques, et encore plus à obtenir des États la reconnaissance de leurs obligations à cet égard.

En tout cas, il n'est pas possible d'imposer aux seuls pays d'asile des obligations axées sur les solutions. « Pourquoi le chemin vers les solutions est-il bloqué ? » et « Pourquoi les droits et la qualité de

vie des réfugiés se détériorent-ils ? » sont deux questions qui représentent deux aspects d'un même problème. Le glissement progressif de la situation des réfugiés en situation « prolongée » peut s'expliquer au mieux comme l'échec de l'action collective. En particulier pour les situations de déplacement à grande échelle, la réticence des pays d'accueil envers l'insertion locale est un facteur essentiel de la dégradation des conditions dans les camps de réfugiés et du fait que les réfugiés sont « incapables de se libérer de leur dépendance forcée envers l'assistance extérieure ». <sup>7</sup> De surcroît, cette attitude met en lumière une méfiance profonde à l'égard d'un système international de partage des responsabilités qui a bien trop souvent échoué à trouver des solutions justes.

La perception que l'intégration est le devoir des pays d'accueil, tandis que le partage des obligations et le rapatriement/ la réinsertion sont laissées à la discrétion des pays de réinstallation ou des pays d'origine, ne peut être surmontée en se cantonnant strictement aux paramètres du « triptyque » traditionnel des solutions durables. En effet, cette approche traditionnelle pourrait entraîner sa propre perte, précisément parce qu'elle compare et assemble des normes et des modalités de coopération internationale qui correspondent à des niveaux multiples et variés de responsabilité individuelle et collective. Ainsi, par exemple, le rapatriement librement consenti est tout à la fois le corollaire de l'obligation de non-refoulement à laquelle est contraint le pays d'asile, ainsi que l'expression d'un droit au retour qui ne peut être pour toujours détaché de la notion de la responsabilité des pays (d'origine), y compris le rapatriement et la réhabilitation.

De la même manière, si les anciens réfugiés continuent de se déplacer après leur rapatriement, cela ne signifie pas forcément l'échec du processus de réintégration. Il serait ainsi peut-être bénéfique de considérer dans quelle mesure les opportunités de migration légale devraient être incorporées de manière plus complète à l'élaboration de solutions. <sup>8</sup>

Pour être fidèle à l'objectif de résolution du « problème » des réfugiés, il faut reconnaître que le régime des réfugiés ne contient aucun instrument normatif ou coopératif qui permettrait de délivrer les solutions permanentes recherchées. La transition finale est peut-être le « changement de régime », <sup>9</sup> alors que la durabilité des solutions au problème des réfugiés ne signifie rien de plus qu'une mutation de ce problème en un ensemble de problèmes de non-réfugiés.

A quel stade d'une situation de déplacement cette mutation devrait-elle être préparée, et intégrée à une gestion dynamique du « temps passé en tant que réfugié » ? Il n'est pas possible de donner une réponse claire et nette à cette question. Il est toutefois important que tous les acteurs gardent cette question à l'esprit - gouvernements, organisations internationales, ONG et analystes, s'ils veulent sérieusement empêcher que de nouvelles situations de réfugiés ne se détériorent.

Bien qu'il ne soit pas unique, le régime des réfugiés est un médiateur essentiel entre le processus sociaux et politiques plus larges. Il occupe un espace crucial dans les relations internationales - mais il est probablement plus utile de conceptualiser cet espace en temps. L'orientation du régime vers la résolution des problèmes est empreinte d'un paradoxe puisque, pour être efficace, il faut constamment que ce régime perde sa pertinence. L'équation à résoudre sera toujours de garantir la protection aussi longtemps qu'il le sera nécessaire, tout en s'assurant qu'elle dure le moins longtemps possible. Il ne semble y avoir qu'un seul moyen de répondre à ce défi, et c'est de souligner le lien entre la protection et les solutions comme des piliers jumeaux du régime : ne pas considérer la protection comme une obligation et les solutions comme des chances à saisir, mais plutôt travailler de manière créative et responsable sur ces deux piliers, à tout instant.

*Jean-François Durieux (durieux@unhcr.org) est directeur adjoint de la Division des services opérationnels de l'UNHCR (<http://www.unhcr.org>). Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux de l'auteur et ne représentent pas forcément ceux de l'ONU ou de l'UNHCR.*

1. Conclusion No. 100 (LV), 2004, International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations. (avec mise en relief de l'auteur)

2. Conclusion No. 104 (LVI), 2005, Local Integration

3. UNHCR, 'Situations de déplacement prolongées', Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, 30<sup>ème</sup> réunion du Comité permanent, Un Doc. EC/54/SC/CRP.14, 2004

4. UNHCR, The State of the World's Refugees 2006

5. Arafat Jamal, 'Minimum Standards and Essential Needs in a Protracted Refugee Situation : A Review of the UNHCR Programme in Kakuma, Kenya', UNHCR 2001 [http://repository.forcedmigration.org/show\\_metadata.jsp?pid=fmo:3429](http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:3429)

6. Ibid.

7. UNHCR, note 3 ci-dessus

8. Voir Jeff Crisp, 'Beyond the Nexus: UNHCR's evolving perspective on refugee protection and international migration', New Issues in Refugee Research <http://www.unhcr.org/4818749a2.html>

9. J'ai emprunté ce terme à la théorie de la "complexité du régime", tout en tenant compte qu'il dénote un choix tactique d'États ou d'autres acteurs, plutôt qu'une mutation du problème en question. Remerciements à Alexander Betts pour ses conseils sur cette question.

# Un élément manquant de la 'gestion des camps'

Damian Lilly

**Les centres collectifs sont souvent négligés comme option d'installer les PDI lors des crises de déplacement.**

La gestion des camps, un des éléments de l'agenda de réforme humanitaire, est devenue une préoccupation centrale pour la communauté humanitaire, au même titre que les secteurs plus traditionnels lors des situations d'urgences. Toutefois, la plupart des instruments et des directives – y compris la Trousse d'Outils de Gestion des Camps, le Manuel d'Urgence de l'UNHCR et les normes Sphere<sup>1</sup> - présupposent un environnement traditionnel dans le camp. Bien qu'il soit fait référence à diverses options d'installation, il est rare qu'une démarche différenciée soit offerte. Les centres collectifs ressemblent certainement à des camps et en partagent les caractéristiques. Dans l'ensemble, les grands principes et les démarches de gestion élaborées pour les camps sont pertinents et applicables aux centres collectifs. Cependant, il existe de nombreuses différences qui restent ignorées, et qui demandent des approches, des stratégies et des normes différentes.



Près de 500 réfugiés Libanais fuyant les violences ont pris refuge dans les locaux d'Al-Shariya High School, Au sud de Damas, Syrie.

Les centres collectifs sont définis comme des « bâtiments et des structures préexistants à l'usage de l'installation collective et communale de personnes déplacées en cas de guerre et de catastrophes naturelles » et peuvent prendre diverses formes, par exemple des écoles, des hôtels, des stades, des casernes militaires et des entrepôts. En comparaison avec les camps, on sait peu de choses sur les centres collectifs comme option d'installation. Bien qu'ils aient été utilisés en priorité lors de nombreuses crises de déplacement, non seulement dans les Balkans et le Caucase depuis les années 1990 où on les trouvait facilement, mais aussi lors d'autres situations d'urgence récentes comme le Liban, le Sri Lanka, la Somalie et l'Irak, les praticiens d'aide humanitaire ne leur ont pas accordé une attention prioritaire. Ainsi, le Cluster global de Coordination de Gestion de Camp (CCCM)<sup>2</sup> a commissionné une étude en 2007 pour

examiner l'étendue du phénomène des centres collectifs et pour proposer de meilleures pratiques en termes de gestion de camp.<sup>3</sup>

## Etendue et échelle

Parmi les quelque 26 millions de personnes déplacées dans le monde, il est impossible de dire quelle proportion réside dans des centres collectifs. Dans certains contextes, elles représentent une proportion substantielle des colonies de personnes déplacées. En Géorgie, par exemple, près de 45% des personnes déplacées du pays se trouvent dans des centres collectifs. Lors de catastrophes naturelles, les centres collectifs sont souvent utilisés comme mesures temporaires. L'utilisation du 'Louisiana Superdome' après l'ouragan Katrina et les abris d'évacuation de cyclones au Bangladesh ne sont que deux exemples. Bien qu'il soit probable qu'une proportion réduite mais significative des personnes déplacées dans le monde soit installée dans des centres collectifs, ceux-ci sont négligés comme option d'installation parce qu'ils n'est pas conforme au modèle traditionnel des camps.

Le fait qu'un centre collectif soit dans le secteur public, privé ou de société civile entraîne différentes implications pour les praticiens d'aide humanitaire et celles-ci doivent être prises en compte lors des évaluations, de la planification et des réponses. Par exemple, l'utilisation de bâtiments du secteur public peut encourager les autorités à être plus actives dans leur gestion mais les populations locales souffriront alors d'un bouleversement des fonctions primaires du bâtiment, à savoir une école ou un hôpital. Dans les centres collectifs du secteur privé, il faudra peut-être payer une compensation au propriétaire pour l'usage du bâtiment. Dans la société civile, il est possible que des centres collectifs aient des dirigeants religieux ou communautaires qui participent à la gestion des camps, et qui ont donc des liens plus étroits avec la population locale.

## Installation temporaire ou prolongée

Il n'y a pas de raisons génériques qui expliquent que les centres collectifs soient utilisés comme option d'installation dans certaines situations et non dans d'autres. L'étude du CCCM fait part d'un ensemble de facteurs qui peuvent conduire à leur utilisation, dont la sécurité, la géographie, la culture et le développement. Par exemple, les bâtiments utilisés comme centres collectifs sont parfois considérés comme plus sûrs pour les personnes déplacées en cas de catastrophes. Les climats froids rendent d'autres options d'abri, comme les tentes, moins acceptables et les centres collectifs deviennent donc une nécessité. Pour beaucoup de cultures, les tentes ne sont pas considérées comme appropriées et dans les pays à revenus moyens les personnes déplacées peuvent être réticentes à être hébergées dans des camps de tentes, préférant un hébergement dans des bâtiments disponibles.

Les centres collectifs sont souvent décrits comme une mesure à court terme durant les déplacements en masse, souvent dans des environnements urbains. Toutefois, l'étude réfute ces suppositions et montre qu'ils ont été utilisés dans de nombreux contextes différents et pas uniquement comme une option d'installation temporaire. Cependant, s'assurer qu'ils restent une solution temporaire est

une priorité-clé de la gestion des camps parce que la résidence des personnes déplacées dans des centres collectifs entraîne de nombreuses conséquences négatives qui découlent de l'inaptitude des bâtiments utilisés et de l'étroite proximité dans laquelle les personnes déplacées sont obligées de vivre. Les conséquences négatives comprennent :

- Les tensions sociales et les préoccupations psychologiques causées par le manque de vie privée et d'espace vital.
- La proportion élevée de groupes vulnérables dont les personnes âgées, les malades mentaux, les foyers monoparentaux et les enfants séparés.
- Le syndrome de dépendance et le manque d'autosuffisance parmi les personnes déplacées.

### Stratégies de gestion des camps

Le cluster CCCM a élaboré un cadre pour la gestion des camps, avec les détails des rôles-clés et des responsabilités des acteurs impliqués. Les idées principales – administration des camps, coordination et gestion des camps – sont toutes applicables aux centres collectifs. Le rôle des gouvernements est souvent plus prononcé dans les centres collectifs que dans les camps.

#### Les rôles et les responsabilités du CCCM

**L'administration des camps** fait référence aux fonctions des gouvernements nationaux et des autorités dans le contrôle et la supervision des camps. Ceci comprend la sélection des sites et la fermeture des camps, les droits terriens, de propriété et d'occupation.

**La coordination des camps** fait référence au rôle des agences d'aide humanitaire qui travaillent en soutien du gouvernement national pour aider à la gestion des camps. L'objectif primaire de la coordination des camps est d'assurer la livraison effective d'assistance humanitaire, y compris l'adhésion à certaines normes et directives, le soutien technique, le renforcement des capacités, le suivi et l'évaluation.

**La gestion des camps** fait référence aux activités à l'intérieur d'un seul camp et comprend la coordination de la livraison de services essentiels, l'établissement de structures de gouvernance, la participation de la communauté et la collecte de données.

Il est possible que les gouvernements nationaux enregistrent les centres collectifs et nomment des représentants ou des fonctionnaires pour en assurer la gestion. Des centres collectifs spontanés, non enregistrés, disparaissent souvent du radar de l'assistance. Il est rare qu'une agence d'aide nationale ou internationale devienne une agence de gestion de camp pour les centres collectifs, quoique cela se produise souvent dans les camps. Il n'existe pas de modèle à 'taille unique' en ce qui concerne la meilleure structure de gestion des centres collectifs bien que la participation des personnes déplacées, du directeur désigné, des accords contractuels avec les propriétaires, et du rôle actif des autorités locales soient tous des éléments-clé du succès de leur gestion. Il convient de résister à la fermeture des centres collectifs et à l'éviction des personnes déplacées jusqu'à ce que des solutions durables et des droits au logement soient assurés.

Le fait que la majorité des centres collectifs soient des bâtiments préexistants, peu souvent aptes au logement de personnes, présente la majorité des défis aux praticiens de gestion des camps. Il est plus facile d'assurer de bonnes conditions de vie dans des camps planifiés que dans les centres collectifs où, bien souvent, les normes humanitaires ne sont pas respectées. Il convient de considérer avec soin si le bâtiment en question est apte au logement de masse, ou s'il existe une meilleure solution.

La décision initiale sur l'option d'installation des personnes déplacées a un impact significatif de longue durée sur leur bien-être. Les centres collectifs sont peut-être envisagés comme une mesure temporaire mais ils peuvent héberger des personnes déplacées pendant des mois, voire des années. Les personnes déplacées, les propriétaires des bâtiments, les représentants des communautés et les officiels locaux ont tous un rôle à jouer pour décider si un bâtiment en question peut être utilisé. Uniquement les bâtiments structurellement sûrs et éloignés de dangers potentiels doivent être sélectionnés, et les bâtiments doivent aussi être accessibles en cas d'urgence. Les centres collectifs doivent aussi avoir accès aux services publics (santé, eau et éducation) dans la communauté locale. Un accord légal doit être signé dès que possible avec le propriétaire du bâtiment, les autorités locales et les personnes déplacées elles-mêmes de préférence afin d'établir les droits et les obligations de toutes les parties.

La démarche vers le profilage et l'enregistrement des personnes déplacées est largement la même pour les centres collectifs que pour les autres types de colonies. L'assistance fournie doit respecter les normes humanitaires, même si, dans les faits, les personnes déplacées vivent souvent dans des conditions déplorables dans les centres collectifs. Le bienfait potentiel des centres collectifs est qu'ils possèdent souvent des aménagements préexistants permettant de fournir les services essentiels aux personnes déplacées. Cependant, il peut être difficile d'améliorer ces services et ils peuvent tomber se dégrader rapidement. Il existe aussi des défis uniques aux centres collectifs au cours des différentes phases d'opération (préparation aux cas d'urgences, planification des éventualités, situation d'urgence, soin et entretien, solutions durables et stratégie de sortie) que l'étude décrit en détail.

### Conclusion

Il faut résister au parti pris contre les camps comme option préférentielle dans les situations d'urgence et il faut accorder une plus grande considération dans les crises de déplacement à d'autres options d'installation comme les centres collectifs. Toutefois, vu que les centres collectifs ne peuvent pas offrir des conditions de vie optimales, ils doivent rester une mesure temporaire jusqu'à ce que des solutions à plus long terme soient trouvées. Si, par défaut, les centres collectifs deviennent une solution à long terme, des efforts doivent être accomplis pour s'assurer que les normes humanitaires essentielles soient respectées.

*Damian Lilly (damianlilly@yahoo.co.uk) a travaillé pour de nombreuses agences de l'ONU et d'ONG dans des contextes de déplacements, et en tant que consultant indépendant sur les questions humanitaires et de conflits. Cet article est écrit en capacité personnelle et ne représente pas les points de vue de l'UNHCR ou du Cluster CCCM.*

1. Voir <http://www.nrc.no/camp>; <http://tinyurl.com/UNHCREmergHbk3rd>; <http://tinyurl.com/SphereHandbook>.

2. <http://tinyurl.com/HumRefCCCM>

3. Cet article est fondé sur cette étude, qui comportait des recherches en bureau, des entretiens avec des membres du cluster et des études de cas sur le Libéria, la Serbie et la Géorgie.

# Quand le 'temporaire' dure trop longtemps

Erin Mooney

**Bien qu'ils soient prévus comme des lieux d'abri temporaires, les centres collectifs deviennent souvent un endroit où les personnes déplacées ou les réfugiés demeurent pendant des années, voire des décennies.**

Décrits communément comme « surpeuplés », « grouillants de monde », « dilapidés », « déplorables », « dégradés », voire même « extrêmement 'sub-standard' », les centres collectifs ne peuvent vraiment être considérés comme un 'foyer'. Typiquement, les centres collectifs se trouvent dans des bâtiments qui n'ont jamais été prévus pour l'habitation, ou tout du moins pas en tant que logements à long terme, ou à l'usage de familles. Par conséquent, ils manquent d'espace ainsi que d'installations d'eau, d'assainissement, de systèmes électriques et d'équipements de cuisine pour les nombreux résidents et pour la durée de leur séjour.

Etant donné que les centres collectifs ne sont prévus que comme des abris temporaires, leur entretien tend à être réduit au minimum, avec des réparations ad hoc au mieux. Cependant, avec l'accroissement des familles, les conditions deviennent de plus en plus surpeuplées, ce qui mène à des contraintes supplémentaires sur les infrastructures communes. En clair, non seulement les bâtiments étaient-ils souvent en piètre état lors de l'arrivée des personnes déplacées ou des réfugiés, mais leur condition ne peut que se dégrader durant les années suivantes.

## Les questions de concept

Il n'existe aucune définition des 'centres collectifs', quoique dans l'usage courant, le terme ait une connotation distincte des camps. N'ayant pas de définition, le terme est souvent suivi par des exemples explicatifs de types de bâtiments occupés. Le Glossaire préparé par le Cluster de Coordination et de gestion des camps (CCCM) décrit comment : « Les personnes déplacées peuvent décider de trouver abri dans des aménagements de transit situés dans des structures préexistantes, comme des centres communautaires, des mairies, des gymnases, des hôtels, des entrepôts, des usines désaffectées, et des bâtiments inachevés. »<sup>1</sup> En des termes similaires, mais se rapprochant plus d'une définition, la 'Typologie des camps' (Typology of camps) du Cluster CCCM décrit ainsi les centres collectifs : « un type de colonie [...] où les personnes déplacées trouvent un logement dans des bâtiments publics préexistants et dans des aménagements communautaires tels que des centres communautaires, des mairies, des gymnases, des hôtels, des entrepôts, des usines désaffectées, et des bâtiments inachevés... Souvent, les abris de masses ne sont prévus que comme des logements temporaires ou de transit. »<sup>2</sup>

En décrivant les centres collectifs comme « une catégorie globale pour une variété de structures », une étude sur les déplacements de longue durée menée par la Banque Mondiale en 2004 a élaboré une typologie utile :

- Les bâtiments non prévus à l'origine pour habitation par les personnes, y compris les usines abandonnées, les bâtiments inachevés, les bases militaires et les bâtiments publics comme les cliniques, les écoles et les bâtiments administratifs.
- Des logements de fortune comme les wagons de chemin de fer, les conteneurs de transport abandonnés, et autres structures sans vocation de logement de personnes à l'origine.
- Des bâtiments et des aménagements prévus à l'origine pour une occupation saisonnière ou de courte durée, comme des hôtels, des stations balnéaires et des camps d'été ou des logements saisonniers de bergers.
- Des aménagements de camp, qui peuvent être des camps de tentes initialement puis consolidés en logements de fortune, ou établis dès le début comme des logements résistant aux intempéries, des maisons en brique et des logements préfabriqués.

Cette étude identifie aussi des traits communs :

- Plusieurs familles déplacées vivant dans la même structure ou colonie ;
- L'assignation de résidence dans les colonies est typiquement déterminée par le gouvernement, les agences donatrices ou les deux ;
- L'abri est généralement fourni gratuitement ;
- Les colonies sont généralement situées à l'écart des populations locales, créant ainsi divers degrés d'isolation.<sup>3</sup>

Il n'est spécifié dans aucune des descriptions existantes quel est le nombre de résidents requis pour constituer un 'logement collectif'. Les directives du Cluster CCCM notent simplement que les centres collectifs offrent un logement à « un groupe de personnes déplacées ». En fait, les nombres de résidents peuvent s'élever à des dizaines de milliers comme, par exemple lorsque 30 000 personnes déplacées au Libéria ont trouvé refuge dans le stade national de football pendant l'été 2003, ou encore un nombre égal de résidents de la Nouvelle Orléans au Superdome à la suite de l'ouragan Katrina en septembre 2005.

Qu'elle soit spontanée ou organisée, la création d'un centre collectif particulier peut avoir des conséquences importantes pour ses résidents. Les personnes déplacées ou les réfugiés dans des centres collectifs non reconnus officiellement encourent un risque élevé d'éviction. En Géorgie, par exemple, seules les personnes déplacées vivant dans des abris reconnus officiellement comme des centres collectifs par les autorités ont droit aux avantages sociaux accordés par les lois nationales, comme l'électricité gratuite et à présent, au titre d'un programme bien tardif, à la réhabilitation et à la privatisation de ces espaces.



En règle générale, le fait que ces bâtiments soient préexistants les rend utiles comme abris d'urgence. Toutefois, le terme est aussi utilisé pour décrire des abris construits à dessein pour logements à long terme. Par exemple, MSF (Médecins sans Frontières) a construit des 'centres collectifs' neufs pour les personnes déplacées de Tchétchénie en 2001 en remplacement de leurs tentes 'sub-standard' datant de plusieurs années.

En Bosnie et Herzégovine, les 'centres collectifs' sont soit des structures préexistantes utilisées initialement comme abris d'urgence temporaires pendant la guerre, soit des abris construits après la guerre comme logements, toujours temporaires, en remplacement des abris durant les hostilités. Comme exemple de ce nouveau type d'abri on peut citer plusieurs douzaines de maisons mitoyennes, chacune comportant quatre appartements de famille qui permettent le respect de la vie privée et de bien meilleures conditions de confort. Pendant l'été 2008, un certain nombre de résidents interviewés ont fait la remarque qu'ils ne resteraient de façon permanente dans ces logements que si la sécurité de tenure leur était assurée ; toutefois la durée de leur séjour dépend de leur statut de personnes déplacées, ce qui demande à son tour, selon la loi, qu'ils expriment régulièrement le désir de retourner sur leurs lieux d'origine.

### La nécessité d'une réponse globale

Il va sans dire que les questions de définition ne sont pas vraiment la principale préoccupation. Il est primordial que les personnes déplacées et les réfugiés dans les centres collectifs fassent l'objet d'attention systématique et aient accès à leurs droits, non seulement à des logements adéquats mais aussi à une solution durable de leur situation. De récentes évaluations de la démarche du Cluster et des réponses aux violences sexuelles et sexistes (SGBV) soulignent à quel point les populations de personnes déplacées hors des camps, y compris celles vivant dans ces centres collectifs, risquent d'être négligées.<sup>4</sup>

Il convient d'applaudir le Cluster CCCM pour aller au-delà de l'interprétation de son mandat tel que le suggère son nom, mais qui couvre aussi « tous les types de logement collectif pour les personnes déplacées quelle que soit la terminologie utilisée pour décrire ces logements. » Toutefois, la réponse à la situation des personnes déplacées dans les centres collectifs n'est pas la responsabilité exclusive du Cluster CCCM. En vérité, on peut dire qu'un rôle existe pour tous les Clusters établis au titre de la démarche de réforme humanitaire des Nations Unies, en soutien au rôle des autorités nationales.

Tout d'abord, étant donné que les centres collectifs sont utilisés spécifiquement comme abris temporaires – et leur usage recommandé est limité à cela –, le cluster d'abri d'urgence a un rôle à jouer. Son mandat de s'assurer que les réponses à l'abri dans les urgences humanitaires s'alignent sur les directives de politiques existantes, les

normes techniques et les obligations humanitaires ferait avancer l'amélioration des conditions dans ces abris.

Les questions d'eau, d'assainissement et d'hygiène figurent typiquement parmi les problèmes les plus urgents dans les centres collectifs, particulièrement lorsque ceux-ci se trouvent dans des bâtiments qui n'ont pas été conçus pour habitation, même temporaire. Les conditions de vie 'sub-standard' dans les centres collectifs ont invariablement de sérieuses répercussions sur la santé. Une étude menée par l'UNICEF a établi que les effets néfastes parmi les enfants de personnes déplacées vivant dans les centres collectifs en Géorgie comprenaient un taux élevé de troubles gastro-intestinaux, de scoliose et de névroses.<sup>5</sup> Les conditions de surpopulation augmentent aussi le risque de stress



Réfugiés de Bosnie et Herzégovine dans un centre de sports à Sremska Mestrovic, Serbie.

mental et de pression sur la santé psychologique. Le Cluster WASH (Eau, assainissement et Hygiène pour tous) et le Cluster de Santé ont donc des contributions cruciales à apporter.

Il est aussi pertinent que le Cluster Early Recovery (Cluster de relèvement rapide) prête plus d'attention aux centres collectifs puisqu'il vise à rétablir les services, les moyens de subsistance et la capacité de gouvernance. Concernant les centres collectifs situés dans des bâtiments préexistants qui avaient des usages antérieurs : il peut être crucial de rendre ces bâtiments à leur usage initial afin d'améliorer l'accès à l'éducation et aux services publics, de stimuler le développement économique et les opportunités de subsistance, et de fournir une infrastructure fondamentale de gouvernance. Dans le même temps, les pressions faites pour la restauration des centres collectifs à leur usage initial, particulièrement lorsque ces bâtiments contiennent des intérêts commerciaux, accroît le risque d'éviction des occupants. Ce processus doit donc être géré avec grande prudence et suivi de près pour s'assurer que les droits des occupants déplacés soient sauvegardés.

Sur ce point, il est clair que le Cluster de Protection, qui a le mandat de s'assurer que la protection soit intégrée aux travaux de tous les clusters, a un rôle crucial. Dans les centres collectifs, le manque de sécurité de tenure et d'enregistrement adéquat des biens rend l'existence ténue lorsque le risque d'éviction est toujours présent. Par conséquent, un rôle important se



Logement de personnes déplacées près de Zougddi, Géorgie.

UNHCR/R. Heckman

politique du gouvernement en mai 2009, afin de réhabiliter les centres collectifs à des normes de logement adéquates et de permettre aux personnes déplacées de prendre possession de leurs locaux dans les centres collectifs, ou de trouver accès à des solutions durables de logement. Tandis que les centres collectifs marginalisent parfois leurs résidents vis-à-vis de la communauté locale, il est aussi vrai que dans des situations de longue durée, les résidents des centres collectifs ont développé leurs propres liens communautaires et leurs mécanismes de soutien, et qu'ils souhaitent les maintenir ; il convient

manifeste pour le groupe d'experts du Cluster de Protection concernant les droits au logement, aux biens et aux terres.

### Solutions

La protection pour les personnes déplacées et les réfugiés passe finalement par l'établissement de solutions durables. Bien que les centres collectifs fournissent souvent des abris d'urgence vitaux aux populations déplacées, ils ne sont pas en mesure de fournir une solution durable et dignifiée au logement ; les piètres conditions de vie et les vulnérabilités qui y sont associées ne vont qu'en empirant avec le temps. Après quinze ans, quelque 100 000 personnes déplacées en Géorgie vivent toujours dans des logements 'temporaires' fournis par 1 600 centres collectifs dilapidés, dont l'un se trouve dans un service désaffecté d'un hôpital en fonction, où les enfants jouent dehors parmi les seringues et autres débris médicaux. En Bosnie-Herzégovine, 14 ans après la guerre, quelque 7 000 personnes déplacées - en majorité des personnes âgées, des malades mentaux ou physiques chroniques, et d'autres personnes extrêmement vulnérables - vivent toujours dans des endroits qui offraient un abri d'urgence pendant la guerre.<sup>6</sup> Bien que les directives générales recommandant que des abris de remplacement soient « trouvés rapidement, en moins d'un mois si possible »<sup>7</sup> soient difficilement réalisables dans la plupart des urgences, il convient de chercher activement des conditions de vie plus dignifiées et durables et les garantir aux personnes déplacées et aux réfugiés dès que les conditions le permettent.

Tous les logements de remplacement doivent répondre à des normes adéquates d'habitation, et les personnes déplacées et les réfugiés y résidant ont le droit d'y rester, sans risque d'éviction arbitraire, tant qu'une solution permanente au logement n'est pas trouvée. Dans une tentative menée par le gouvernement de fermer les centres collectifs en Tchétchénie en 2007, les personnes déplacées se sont vues offrir des avantages dont l'usage des terres ou des subventions pour des locations de logements. Cependant, l'IDMC note que les niveaux de compensation et d'assistance étaient rarement adéquats.<sup>8</sup>

Dans d'autres cas, il sera possible de convertir les centres collectifs en logement à long terme, ce que les résidents déplacés préféreraient, peut-être en partie parce que les personnes déplacées et les réfugiés choisissent l'intégration locale comme solution durable. Un tel processus a été lancé en Géorgie, lors d'un important changement de

de soutenir leur capacité à rester ensemble si possible.

### Conclusions

La démarche envers les centres collectifs et ceux qui y vivent doit être détaillée à plusieurs niveaux :

- Par programme, en accordant une plus grande attention à la réponse à la situation des personnes déplacées et des réfugiés hors des camps ; s'assurer que les centres collectifs soient couverts lors des exercices de profilage et des évaluations serait un premier pas crucial.
- Conceptuellement, en incluant tous les types d'abri répondant aux caractéristiques des centres collectifs.
- Institutionnellement, en faisant jouer l'expertise collective des divers secteurs et des Clusters de la réponse humanitaire internationale et de leurs homologues gouvernementaux.
- Temporellement, en reconnaissant l'utilité potentielle des centres collectifs comme abris d'urgence mais tout en se gardant du séjour de longue durée des populations déplacées dans ces abris, sans véritable entretien ou garanties de protection.
- Par une démarche collaborative multisectorielle, centrée sur la protection des droits des personnes déplacées et des réfugiés résidents.

*Erin Mooney (erindmooney@hotmail.com) est consultante auprès de l'UNHCR et du Cluster de Protection Globale (Global Protection Cluster), et experte aux questions sur les personnes déplacées pour USAID. Cet article est écrit en sa capacité personnelle.*

1. <http://tiny.cc/CCCMGlossary>
2. <http://tiny.cc/CCCMtypology>
3. Steven B. Holtzman & Taies Nezam, Living in Limbo: Conflict-Induced Displacement in Europe and Central Asia (World Bank, 2004)
4. <http://www.unhcr.org/46a4ae082.html> and <http://www.unhcr.org/48ea31062.html>
5. <http://tiny.cc/UnicefGeorgia>
6. Voir l'article écrit par Mooney et Hussain, p21
7. Global Protection Cluster, Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons, disponible sur: <http://tiny.cc/IDPPProtection>
8. IDMC, Global Overview of Trends and Developments in 2007 (2008), p86. Voir aussi l'article écrit par Golda, p54

# Les droits et les responsabilités au Darfour in Darfur

Katherine Reyes

**Une initiative conjointe de l'ONU, de l'armée, de la police et des humanitaires fait la promotion des droits civiques et des responsabilités parmi les personnes déplacées afin d'accroître la sécurité dans le camp de Kalma et ses environs.**

Kalma a été établi en février 2004 pour offrir un refuge aux personnes déplacées fuyant les violences dans le Darfour. Toutefois, avec le temps, Kalma est devenu un centre d'activité criminelle avec un nombre croissant d'éléments armés qui se battent et les violences contre les minorités dans le camp.

25 août 2008, les forces de sécurité soudanaises sont entrées dans le camp, sous prétexte de désarmer et d'arrêter les résidents possédant des armes. Bien que les rapports sur le nombre de victimes tuées ou blessées soient contradictoires, on a estimé que 47 personnes ont été tuées pendant l'opération, dont de nombreuses femmes et enfants.<sup>1</sup>

Cet incident a servi de catalyseur à l'UNAMID [Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour]<sup>2</sup> pour établir une présence 24 heures sur 24 à Kalma, et a souligné la nécessité d'un effort concerté des acteurs politiques, militaires et humanitaires en soutien aux activités visant à dépolitiser le camp et à promouvoir un esprit de responsabilité collective pour la sécurité parmi les personnes déplacées. Les déplacements de longue durée dans les camps sont à même de générer l'impression parmi les personnes déplacées que leur sécurité est principalement la responsabilité des agences externes – l'armée, l'ONU, les ONG – alors que la sécurité dans le camp est intimement associée au degré de tolérance des résidents facilitant la présence d'armes et les violences politiques dans les camps.

Avec le déploiement des forces de l'UNAMID dans le camp, un effort stratégique a été accompli par la mission afin de persuader les habitants de Kalma que certes la protection est leur droit, mais ils ont aussi des responsabilités civiques importantes. Une équipe spéciale a été mise en place présidée par les sections des Affaires Civiles et des Droits Humains de l'UNAMID et l'UNHCR avec l'objectif d'offrir des ateliers où les agences et les personnes déplacées peuvent discuter du mandat de l'UNAMID, des Principes Directeurs sur les personnes déplacées, de la résolution du conflit, et des violences sexistes. Le but est de disséminer deux messages principaux :

en premier lieu, celui que la mission est sur place afin de travailler avec les personnes déplacées et d'assurer la liaison avec le gouvernement - sans le remplacer- et, en second lieu, que les personnes déplacées ont le droit à la protection mais qu'elles doivent aussi travailler au maintien de l'action humanitaire et civile du camp. Ce deuxième message est d'une importance cruciale dans un camp où l'atmosphère politique est si tendue, et où de nombreuses personnes déplacées ont exprimé leur mécontentement envers le gouvernement et les mouvements armés. Il est dangereux d'inculquer des attentes erronées de la présence de la mission comme la seule réponse au conflit, et cela met aussi en avant une absence de responsabilité collective pour la sécurité d'une communauté.

Les 92 000 habitants de Kalma sont répartis dans des secteurs dirigés par des responsables de collectivité ('scheiks') que les PDI ont désignés comme leurs représentants auprès de la communauté internationale et pour la gestion interne du camp. Les scheiks ne sont pas des chefs de tribu traditionnels plutôt ils ont été sélectionnés par les communautés de PDI pour leur capacité à plaider afin de répondre aux intérêts des personnes déplacées de Kalma, et pour leur savoir-faire en ce qui concerne le maintien de l'ordre dans le camp. De nombreux chefs traditionnels n'ont pas rejoint les personnes déplacées dans les camps et les personnes déplacées ont donc été obligées de mettre en place leur propres dirigeants.

## Ateliers

Les participants des ateliers, qui faisaient suite à plusieurs ateliers sur le mandat de l'UNAMID, comprenaient des dirigeants de camp et de sages, des représentants des femmes et des jeunes, ainsi que des enseignants. Alors qu'ils forment les groupes les plus susceptibles d'être exclus des prises de décisions dans le camp, les femmes et les jeunes ont eu l'opportunité de mieux comprendre le rôle de la communauté internationale, leurs droits et leurs responsabilités en tant que PDI de ne

pas tolérer la criminalité dans le camp et de promouvoir la sécurité dans le camp et dans ses environs. En plus la distinction a été faite entre les rôles des agences militaires et humanitaires internationales œuvrant dans le camp. Il est crucial d'expliquer les différents rôles en soutien à la sécurité de la communauté humanitaire qui fournit des services importants dans le camp.

Les ateliers ont aussi servi de mécanisme de support pour le programme de l'UNAMID de la police et de volontaires de la police communautaire. Les centres de police communautaire à Kalma et les bénévoles de police communautaire rédigent des rapports sur les crimes et font la promotion de l'action tolérance zéro envers la possession d'armes dans le camp. Les scheiks du camp soutiennent ces efforts et ont été demandés de mettre en avant les bénévoles communautaires comme de bons exemples de responsabilité civique dans Kalma.

Les ateliers ont mené à une meilleure appréciation par les agences du besoin urgent de travailler avec les jeunes qui sont les cibles de violences et de recrutement des milices armées qui s'infiltrent dans de nombreux camps au Darfour. Cela a mené le PNUD (UNDP) à financer un programme de formation professionnelle pour les jeunes personnes déplacées, en leur apportant leur soutien dans leurs rôles de dirigeants.

La stratégie de l'équipe spéciale de Kalma a représenté un effort conjoint de la part de ses membres pour se concentrer sur la promotion des responsabilités civiques dans les camps de personnes déplacées. Depuis l'établissement de la présence de l'UNAMID 24 heures sur 24 dans le camp, le nombre de rapports d'activité criminelle dans le camp et dans ses environs immédiats a beaucoup diminué. De manière tout aussi importante, la communauté des personnes déplacées a reçu le message clair que leur sécurité commence avec leur propre refus de tolérer la présence d'armes et de criminalité dans le camp.

*Katherine Reyes (kreyes68@yahoo.com) est Officier aux Affaires Civiles auprès de l'UNAMID et Doctorante au Département de Sciences Politiques à University College, Londres.*

*Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne sauront être attribuées à UNAMID.*

1. <http://tinyurl.com/AIKalma2008>

2. <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamid/>

# La bordure frontalière des trafiquants de personnes en Afrique du Sud

Tesfalem Araia et Tamlyn Monson

**La construction d'une bordure frontalière imaginaire est centrale au trafic des personnes le long de la frontière entre l'Afrique du Sud et le Zimbabwe.**

Un projet de recherche sur l'industrie du trafic des personnes et ses effets sur les demandeurs d'asile potentiels a révélé qu'une majorité substantielle de ceux-ci qui ont traversé une frontière territoriale pour entrer en Afrique du Sud passés par le Zimbabwe.<sup>1</sup> Un peu plus d'un cinquième des demandeurs d'asile étaient l'objet de trafic, et la majorité a payé pour l'aide qu'ils ont reçue. Le trafic des demandeurs d'asile était le fait – par ordre d'importance – de trafiquants, de compagnies de transport, d'autres immigrants, d'amis ou de proches, et, ce qui est alarmant, de fonctionnaires du gouvernement. Parmi ces clandestins, environ une personne sur cinq a subi des blessures physiques pendant le passage de la frontière.

« Je suis la frontière », proclamait un trafiquant, illustrant ainsi une conclusion-clé du projet. Les trafiquants se servent de la tromperie systématique des demandeurs d'asile pour manipuler la demande de passage. Cette désinformation et les omissions délibérées des trafiquants créent une frontière imaginaire qui, dans l'esprit des demandeurs d'asile éventuels, est bien plus hostile et menaçante que la réalité. Il en résulte que l'entrée non documentée par l'intermédiaire d'un trafiquant semble être le seul moyen de pénétrer sur le territoire Sud-Africain. Cela encourage une tendance vers le passage non documenté de la frontière, même parmi les personnes qui seraient habilitées à recevoir un permis de demandeur d'asile. En conséquence, l'augmentation de la population invisible crée un problème de gestion de la migration par l'état, tout en rendant les demandeurs d'asile éventuels plus vulnérables aux abus.

## Un terrain fertile pour les trafiquants

Une des raisons centrales qui rend les demandeurs d'asile vulnérables à la tromperie sur les conditions à la frontière est le fait que plus des deux tiers d'entre eux n'ont pas connaissance de la possibilité théorique de demander asile avant de quitter leur pays d'origine. D'autre part, il existe une réalisation omniprésente de

'amagumaguma' – un terme couvrant les acteurs non-gouvernementaux responsables de diverses formes d'abus, d'exploitation et d'extorsion le long de la frontière.

Pour certains, les 'amagumaguma' sont trafiquants sans scrupules qui attaquent leurs clients et qui leur volent leurs biens, les battent ou les abandonnent durant le passage de la frontière. Pour d'autres, les 'amagumaguma' représentent des bandits indépendants qui rôdent dans la zone frontalière, attaquant aussi bien les trafiquants que leurs clients. Pourtant, d'autres pensent qu'il s'agit d'une fiction, une ruse de la part des trafiquants fourbes pour stimuler le marché de leurs services en créant l'impression que l'aide d'un trafiquant est cruciale à la sécurité d'un passage.

Une telle imagination populaire préoccupée par la menace d'amagumaguma et ignorante de l'existence de lois protégeant les réfugiés en Afrique du Sud offre un terrain fertile aux trafiquants. Les trafiquants professionnels se contentent parfois d'accompagner leurs clients réfugiés vers des officiels d'immigration au poste-frontière, et qui, au terme de la loi, leur accordent le plus souvent un permis de transit légalisant temporairement leur séjour jusqu'à leur admission dans le système de réception des réfugiés.

Bien que cela ne soit qu'une tâche quotidienne pour le Département des

Affaires Intérieures (Department of Home Affairs – DHA) qui délivre gratuitement les permis aux personnes déclarant leur intention de demander asile, les trafiquants présentent cela comme un service irrégulier acquis uniquement au travers de contacts ou de pots-de-vin. Les demandeurs d'asile finissent donc par payer ce qui leur est fourni gratuitement et légalement.

Les trafiquants qui font traverser la frontière à des clients en dehors des points d'entrée officiels dépendent du fait que leur clientèle ne sait rien des processus



de protection des réfugiés. Ainsi, par action ou omission, ils trompent souvent les clients sur leur éligibilité à l'asile. Afin d'exiger des paiements additionnels pendant la traversée de la frontière, certains trafiquants font usage de contacts avec des officiels corrompus qui menacent les migrants d'être arrêtés et déportés, ce qui renforce l'impression que l'état sud-africain est fermé aux personnes fuyant la persécution, l'occupation la guerre ou les désordres civils.<sup>2</sup>

Un home avec un jeune enfant passé sous une barrière de barbelés à la frontière entre Zimbabwe et l'Afrique du Sud.

### Les abus et la corruption

Une pratique courante parmi les trafiquants est d'accepter une somme modique au début du passage de la frontière, puis d'extorquer des paiements additionnels aux moments où il y a de plus grands risques au cours du voyage. En plus de ces extorsions, les clients sont parfois abandonnés s'ils ne peuvent satisfaire les demandes de paiements additionnels. Les migrants faisant ainsi l'objet de trafic se font souvent voler leurs biens par les trafiquants ou par des bandes de criminels rôdant près de la frontière. Certaines de nos personnes interrogées ont été fouillées et dépouillées de toutes leurs possessions (y compris leurs bagages, leurs papiers, argent et téléphones portables), tandis que d'autres ont été forcées à se déshabiller et à échanger leurs bons vêtements pour des vêtements ou des chaussures sales ou déchirés. Il est possible que ces bandes, apparemment indépendantes, soient de mèche avec

les trafiquants pour encourager les clients à se soumettre aux demandes d'argent supplémentaires.

Lorsque les migrants ne se plient pas aux exigences de leurs assaillants, ils subissent souvent

des agressions violentes. Des personnes interrogées ont fait part de nombreuses instances de violences et d'abus délibérés, dont des viols et des meurtres ; et ces rapports ont été vérifiés par les officiels et les ONG dans la zone frontalière.

Une victime de viol, âgée de dix-huit ans et venant de Bulawayo, a été battue et violée sous la menace d'un couteau par deux membres d'une bande après qu'elle et une autre fille de rencontre furent 'sauvées' par un groupe d'hommes alors qu'elles allaient emprunter une piste qui les aurait menées vers des amagumaguma, selon eux. Récemment, une mission d'enquête pour demandeurs d'asile a révélé que plusieurs femmes avaient donné naissance à des bébés à la suite d'abus sexuels. De nombreuses femmes avaient avec elles des mineurs lorsqu'elles ont subi des viols et des abus sexuels lors de leur passage de la frontière, et l'une d'entre elles a fait mention de sa détention dans un 'camp de viol' où des soldats Zimbabwéens coopéraient avec les trafiquants.

Les recherches ont exposé des preuves de corruption parmi les officiels au sujet de l'industrie du trafic des personnes, dans les services de police comme dans les services d'immigration. Les officiels reçoivent régulièrement, paraît-il, des 'indemnités' ou des pots-de-vin ad hoc, et sont encouragés par influence frauduleuse à faciliter le trafic

des personnes et à protéger les trafiquants de l'arrestation et des poursuites.

Certains officiers de police prennent part activement, dit-on, à leurs propres services de trafic et conspirent à extorquer de l'argent aux migrants informels. La participation de fonctionnaires du gouvernement à l'industrie du trafic des personnes ne peut que renforcer les perceptions d'un état hostile et prédateur, et établir plus profondément la bordure imaginaire de laquelle les trafiquants dépendent pour leur commerce. Il est nécessaire de mener une enquête en profondeur et de déraciner les pratiques de corruption parmi le personnel du contrôle des frontières du Service de Police Sud-Africain et du DHA.

### Conclusion

Bien que les mécanismes actuels de protection des réfugiés en Afrique du Sud semblent se soucier du respect du contrôle de l'immigration, le DHA commence à faire le plaidoyer d'une démarche de 'gestion de la migration' pour contrôler les frontières. Ceci demandera une meilleure communication des options d'immigrations ouvertes aux migrants en général et aux réfugiés en particulier. Le rôle que jouent la désinformation et le manque de connaissance sur la protection des réfugiés en Afrique du Sud suggère qu'il est nécessaire de rendre le processus public.

Cependant, la recherche jette le doute sur des demandes faites récemment de renforcer la politique de contrôle des frontières. En fait, la perception actuelle d'une frontière fermée semble jouer un rôle central à encourager la migration non documentée. Non seulement les flux invisibles qui en résultent affaiblissent les droits des demandeurs d'asile, mais aussi la capacité de l'état à suivre et à gérer sa population immigrante.

*Tesfalem Araia (tesfalem.araia@wits.ac.za) et Tamlyn Monson tamlynmonson@gmail.com) sont chercheurs auprès du Projet de Suivi des Droits des Migrants (Migrant Rights Monitoring Project) du Programme d'Etude sur les Migrations Forcées (Forced Migration Studies Programme) (<http://www.migration.org.za>) de l'Université de Witwatersrand, Johannesburg.*

1. Tesfalem Araia, 2009, 'Report on Human Smuggling Across the South Africa/Zimbabwe Border', Migrant Rights Monitoring Project, Forced Migration Studies Programme. En-ligne sur <http://www.refugeereseach.net/node/277>

2. L'Acte sur les Réfugiés en Afrique du Sud (South African Refugees Act) de 1998 ajoute la définition de la Convention de 1951 de 'réfugié' à celle de la Convention de l'OUA en 1969 gouvernant les Aspects Spécifiques des Problèmes des Réfugiés en Afrique.



UNHCR / Datway



Tesfalem Araia

# La santé des PDI en Colombie: besoins et défis

Andrés Quintero L and Tegan A Culler

**Les professionnels de la santé reproductive offrant leur aide aux communautés déplacées en Colombie doivent planifier les besoins immédiats des personnes déplacées, mais aussi leurs besoins à plus long terme.**

Les situations de déplacements de longue durée requièrent une modification de la démarche depuis l'action humanitaire immédiate en réponse à la crise vers la provision d'un service durable – et vers une mesure d'intégration locale, de préférence. La notion d'intégration locale sied mal avec certains gouvernements et avec les personnes déplacées parce que les deux groupes craignent que l'intégration, même à court terme, soit un obstacle au rapatriement des personnes déplacées, cependant elle peut ouvrir une voie désirable vers la stabilité et la dignité sans pour autant éliminer la possibilité du retour, si cela devenait possible.

Profamilia – le plus important des organismes d'éducation et de services de santé sexuelle et reproductive (SSR) en

Colombie – approuve la perspective du concept d'intégration locale de « réaliser et de protéger les droits pendant les déplacements, de bâtir l'indépendance et l'autosuffisance. »

<sup>1</sup> Depuis plus de 40 ans, Profamilia fournit des services d'éducation et de santé sexuelle et reproductive (SSR) en Colombie ; l'organisation touche à présent 65% de la population par ses 33 centres. En 1997, Profamilia a étendu sa portée en incluant les groupes de personnes déplacées, et ses travaux actuels auprès de cette population comprennent des projets conjoints avec USAID, Mercy Corps et l'Initiative RAISE.

## Accès aux services de santé

Le conflit de cinq décennies en Colombie a déplacé entre deux et trois millions de Colombiens, y créant ainsi la deuxième

population mondiale de personnes déplacées, après le Soudan. Il n'existe pas de camps pour les personnes déplacées en Colombie ; au contraire, les personnes déplacées sont dispersées dans tout le pays, bien que beaucoup se concentrent dans les centres urbains. Qu'elles vivent dans des zones rurales ou urbaines, les personnes déplacées en Colombie n'ont qu'un accès très limité aux services de santé, et elles font face à des défis de santé difficiles. Dans les zones rurales, le taux d'immunisation est extrêmement bas et une étude a démontré que plus de 60% de la population montraient des signes de dépression clinique.<sup>2</sup>

En comparaison avec les Colombiens non déplacés, les personnes déplacées font aussi l'expérience d'une incidence disproportionnée de problèmes de SSR. Par exemple, bien que les violences domestiques soient courantes en Colombie, 52% des femmes déplacées ont souffert de violences domestiques, ainsi que de violences sexuelles, par rapport à 41% des femmes non déplacées.<sup>3</sup> Les femmes déplacées âgées de 40 à 49 ans ont 5.8 enfants en moyenne, un chiffre bien supérieur à la moyenne nationale de 3.1 enfants, et qui suggère un accès à la contraception considérablement réduit. De plus, l'incidence de grossesses non voulues parmi les femmes déplacées âgées de 13 à 49 ans est 40% plus élevée que parmi les femmes non déplacées.<sup>4</sup> Un tiers des adolescentes déplacées sont enceintes ou parentes, par rapport à 20% environ des adolescentes non déplacées. Les infections transmises sexuellement (ITS) sont aussi répandues que les infections respiratoires parmi les Colombiens déplacés, alors que peu de personnes déplacées sont familières avec les symptômes familiers d'une ITS.<sup>5</sup>

Dans les zones rurales, les questions de santé des personnes déplacées sont aggravées par le manque d'accès aux services. Les personnes déplacées sont largement dispersées et dans la région Pacifique en particulier, l'infrastructure des systèmes de santé est minimale. Les Afro-Colombiens et les Colombiens indigènes forment une partie disproportionnée des personnes déplacées. Reconnaisant que ces populations en particulier manquent de ressources économiques et sont pratiquement privées d'accès aux services de santé, Profamilia



Personnel de Profamilia donnant des services de santé sexuelle et reproductive à des communautés de personnes déplacées en Colombie.

envoi régulièrement des Brigades Mobiles de Santé (BMS) vers ces communautés. Les agents de Profamilia discutent au préalable des besoins de santé avec les dirigeants des communautés. Si ces responsables sont intéressés, Profamilia crée alors une BMS adaptée aux besoins de cette communauté. Les BMS rendent visite aux communautés quatre fois par an au minimum afin de s'assurer que les clients reçoivent des fournitures adéquates pour un cycle annuel complet de contraception.

Les contextes urbains présentent des défis différents. Bien que les personnes déplacées aient le droit d'accès au système national de santé, elles n'en ont pas nécessairement conscience, ni de la manière d'y accéder, ou encore elles ont peur d'être découvertes par des groupes armés si elles font appel à ces services. Profamilia aide les personnes déplacées en Colombie à naviguer dans la bureaucratie du système national de santé afin qu'elles obtiennent un accès durable aux services de santé.

Les tensions entre les personnes déplacées et les communautés d'accueil sont fréquentes dans les environnements urbains. Les personnes déplacées, qui reçoivent des services spéciaux en raison de leur statut de personnes déplacées par la force, peuvent provoquer l'animosité parmi les résidents non déplacés mais tout aussi pauvres dans ce secteur urbain. Conscients que les ONG peuvent exacerber les disparités en négligeant les communautés d'accueil des personnes déplacées, Profamilia travaille en collaboration étroite avec les communautés d'accueil afin d'offrir des services aux résidents de longue date comme aux nouveaux venus ; un effort qui est la clé de la philosophie d'intégration locale.

### Services complets et éducation

Les centres Profamilia et les BMS offrent un large choix de méthodes de contraception. Profamilia offre aussi des soins anténataux et envoie les femmes enceintes vers le système national de santé afin qu'elles puissent accoucher dans des institutions de santé de haute qualité.

Bien que Profamilia se concentre sur les BMS, ceci n'est pas toujours la priorité de santé la plus importante pour les hommes et femmes déplacés. Les adultes dans les communautés déplacées sont plus à même de demander des soins médicaux pour leurs enfants que pour eux-mêmes. Cela étant, Profamilia a élargi l'étendue de ses services aux personnes déplacées pour englober les consultations médicales générales, dont un dispensaire d'une gamme large de médicaments (ainsi que

des produits contraceptifs). Une fois que les besoins de santé générale des enfants sont satisfaits, les parents – qui peut-être n'ont jamais vu un médecin de leur vie – peuvent alors se tourner vers leurs propres soucis de santé, dont la SSR.

Profamilia ne délivre des services SSR qu'aux clients qui participent à une session d'enseignement. Des prospectus écrits viennent en supplément à ces sessions, et des sessions d'évaluation individuelles privées sont offertes afin que les personnes puissent poser des questions qu'elles se sentent gênées de poser en public. Les sessions d'enseignement aident aussi les travailleurs de santé dans les communautés à mieux comprendre à quels types de services SSR les personnes s'attendent et ce dont ils ont besoin ; et ils adaptent leur travail en conséquence.

Profamilia demande un paiement nominal pour ses services et produits, dans la pensée qu'il est important de promouvoir l'idée que la santé possède une valeur, et que le paiement d'une prestation modeste encourage les personnes à exiger et à s'attendre à des services de haute qualité. Lorsque certaines personnes ne sont pas en mesure de payer, la communauté entière fait souvent l'effort de trouver les sommes modiques d'argent requises ; toutefois, en toute échéance, Profamilia ne refusera pas ses services aux clients dans l'impossibilité de payer.

### Instituer les meilleures pratiques

Face aux scénarios de déplacement de longue durée, les organisations doivent faire tous les efforts possibles pour protéger les droits humains ainsi que pour cultiver l'autosuffisance parmi les personnes déplacées. Dans ce but :

- Les institutions doivent travailler en collaboration étroite avec les communautés qu'elles servent afin de satisfaire à leurs besoins. Ceci demande d'établir une liaison avec les responsables locaux, les autorités locales et les membres de la communauté ; une démarche flexible et une adaptation individuelle des programmes.
- Les alliances sont vitales. Une seule organisation ne peut pas vraiment faire face à la demande importante de services médicaux d'une population et les fournisseurs

doivent établir des partenariats locaux avec d'autres organisations, privées et gouvernementales.

Les acteurs humanitaires doivent démontrer une démarche progressiste et être prêts à faire le plaidoyer des besoins futurs des personnes déplacées, que le but ultime soit le retour ou l'intégration permanente au sein des communautés d'accueil. Par exemple, en Colombie les personnes déplacées des zones rurales vers les zones urbaines sont parfois réticentes à retourner vers leurs terres même si le conflit cessait, parce que les zones agricoles ne sont ni protégées, ni subventionnées, et le manque d'infrastructure empêche les fermiers de vendre leurs récoltes. Ceux qui reviennent sont menacés par la famine à moins qu'ils n'acceptent de planter des drogues illégales. Pourtant, les personnes qui restent dans des environnements urbains ne possèdent pas toujours les compétences qui leur permettront de s'intégrer, enfin, de manière permanente à ces communautés. Les acteurs humanitaires ont une perspective unique sur l'étendue des défis présents et futurs auxquels sont confrontées les personnes déplacées – une perspective qu'ils doivent partager lorsqu'ils travaillent avec les organisations de santé et avec les communautés qui font face à un déplacement de longue durée.

*Andrés Quintero L. (aquintero@profamilia.org.co) est Directeur de Programme pour Profamilia (<http://www.profamilia.org.co>). Tegan A Culler (tac2142@columbia.edu) est assistant-chercheur auprès de l'Initiative RAISE (<http://www.raiseinitiative.org>). Profamilia est une organisation partenaire de RAISE (Reproductive Health Access, Information and Services in Emergencies), et travaille en collaboration afin de fournir des soins complets de santé reproductive aux personnes affectées par les situations de déplacement de longue durée en Colombie.*

1. Séminaire d'Experts sur les Situations de Déplacements de longue durée [Expert Seminar on Protracted IDP Situations] 21-22 Juin 2007 <http://www3.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/20070622.pdf>
2. WHO: 'IDPs in Colombia' [www.who.int/disasters/repo/7301.doc](http://www.who.int/disasters/repo/7301.doc).
3. Human Rights Watch (13 October 2005) 'Colombia: Displaced and Discarded: The Plight of Internally Displaced Persons in Bogota and Cartagena' <http://www.hrw.org/en/node/11574/section/5>
4. IDMC (17 October 2008) 'Colombia: Rate of new displacement highest in two decades - A profile of the internal displacement situation.' <http://tinyurl.com/IDMCCol2008>
5. F. Castano, S Ward and E Hill (2007) 'Light at the End of the Tunnel: HIV Prevention for Colombia's Internally Displaced Youth' Margaret Sanger Center International at Planned Parenthood of New York City <http://tinyurl.com/ColLight>

# Vers un accord climatique humanitaire

Vikram Kolmannskog

**À Copenhague en décembre 2009, il est prévu que les pays parviennent à un « accord » sur la marche à suivre en ce qui concerne le changement climatique.**

Déjà en 1990, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) avait écrit que les conséquences les plus graves du changement climatique porteraient sur le déplacement humain. Cependant, les pays n'ont pas abordé cette question dans leurs négociations et leurs accords

sont pas considérés comme réfugiés selon le droit international, régional ou national.

La migration liée aux changements climatiques a été mise en lumière dans certaines déclarations durant la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui s'est tenue

à Poznan en décembre 2008, en particulier dans le discours d'ouverture du Ministre polonais de l'Environnement et président de la conférence, et dans le discours de l'ambassadeur algérien prononcé au nom du Groupe africain. La question de la migration et du déplacement a ensuite été intégré au document de l'Assemblée réunissant

les diverses idées et propositions, dans lequel le Bangladesh faisait référence aux « réfugiés climatiques » et l'Alliance des petits Etats insulaires proposaient l'expression « victimes climatiques ». Le défi de la réinstallation a aussi été abordé par le Mexique au cours de l'atelier sur la gestion des risques organisé à Bonn en avril.

En mai 2009, une ébauche de texte à négocier avait été préparée et rendue publique. Il s'agit d'un document de 200 pages basé sur des centaines de soumissions. De nombreuses propositions du texte suggérées par des organismes humanitaires sont reprises et bénéficient du soutien de pays industrialisés et en développement, mais le texte est toujours en cours de négociation.

La première version de ce texte mentionne les « activités liées à la migration nationale et internationale/la réinstallation planifiée » en tant qu'actions pour l'adaptation. Cette mention, inspirée d'une suggestion bangladaise, a été bien reçue par de nombreux États parties lors de la première lecture à Bonn au mois de juin. Les organismes humanitaires qui étaient

présents, tels que l'UNHCR, l'IOM, le CNR et le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des PDI, ont tous bien accueilli cette mention et fait part de leurs conseils sur la manière dont la formulation pourrait être modifiée. Au cours d'une seconde lecture à Bonn, les modifications suggérées avaient été incorporées, et un texte de négociation révisé était alors disponible.

En plus du passage portant spécifiquement sur la migration et le déplacement, d'autres passages clés sur la gestion des risques et la réduction des risques de catastrophes occupent maintenant une place proéminente, y compris pour la première fois une référence à « l'intervention d'urgence ». Un autre passage suggère que la priorité sera donnée aux besoins des personnes les plus vulnérables (plutôt qu'aux États).

Bien qu'il s'agisse d'un pas important dans la bonne direction, il nous reste à voir si, et comment, l'accord final reprendra réellement les questions du déplacement et les autres questions humanitaires. Au cours des derniers mois de la rédaction, qui seront cruciaux, et alors que l'ébauche de 200 pages sera réduite, il sera primordial de faire en sorte que c'est le texte que nous souhaitons qui sera retenu.

*Vikram Kolmannskog (vikram.odedra.kolmannskog@nrc.no) est conseiller juridique sur le changement climatique pour le Conseil norvégien pour les réfugiés : <http://www.nrc.no>*

*Le document de « Commentaires et propositions de révisions au texte de négociation », préparé par le Président du Groupe de travail spécial de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, est disponible sur <http://www.unhcr.org/4a408cc19.html>. La version révisée du texte de négociation, en date de juillet 2009, est disponible sur <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/inf01.pdf>*



Inondations à Dadaab, Kenya, Novembre 2006.

sur le climat. Alors que les engagements du Protocole de Kyoto, qui s'étendent jusqu'en 2012, portent sur l'atténuation des changements climatiques, l'accord à venir s'attaquera aussi aux conséquences des changements climatiques qui ne peuvent plus être évitées, et au besoin d'adaptation à ces changements. Un sous-groupe du Groupe de travail sur les changements climatiques du Comité permanent interorganisations a concentré ses efforts sur la reconnaissance des questions du déplacement et de la migration, et l'ébauche du texte à négocier à Copenhague fait aujourd'hui allusion à la mobilité humaine.

L'atténuation et l'adaptation sont toutes deux pertinentes en ce qui concerne l'obligation d'empêcher que ne se produisent des déplacements arbitraires. De tels efforts préventifs ne suffisent pas toujours pour éviter que des catastrophes et des déplacements n'aient lieu. Parmi les défis particuliers que posent les changements climatiques pour la protection, on compte la réinstallation des personnes loin des zones à risque et l'absence de protection pour les déplacés transfrontaliers qui ne



**NORWEGIAN  
REFUGEE COUNCIL**



# Les déplacements de longue durée des musulmans au Sri Lanka

Kavita Shukla

**Afin de mettre un terme au déplacement de longue durée des personnes déplacées au Puttalam, le gouvernement et la communauté humanitaire vont devoir se préoccuper de ce groupe en priorité.**

Malgré l'espoir infime de rentrer chez elles ou de trouver d'autres solutions durables, les personnes endurant des déplacements de longue durée en Asie ne font l'objet que d'une attention et d'une reconnaissance de leur statut limitées des gouvernements et des agences humanitaires, particulièrement si l'on compare avec d'autres groupes de personnes déplacées.

Ceci est bien illustré au Sri Lanka, où plusieurs cycles de déplacements ont eu lieu depuis que le conflit a éclaté entre les forces gouvernementales et les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) en 1983. Le cessez-le-feu de 2002 à 2006 a permis le retour de nombreuses personnes déplacées mais la recrudescence des conflits à grande échelle en 2006 a provoqué le nouveau déplacement de centaines de milliers de personnes. Après la fin des conflits armés en mai 2009, il demeure plusieurs groupes distincts de personnes déplacées dans le pays.

La situation d'un groupe de personnes déplacées du nord et vivant dans une situation de longue durée dans le district de Puttalam à l'ouest du Sri Lanka depuis 1990 a souvent été ignorée. Ce groupe est constitué de plus de 60 000 musulmans qui ont dû fuir leurs foyers – dans les districts de Mannar, Jaffna et Mullaittivu pour la majorité – en octobre 1990 lorsque des cadres de LTTE passèrent de village en village, proclamant que les musulmans disposaient de 48 heures pour quitter les territoires contrôlés par le LTTE, sous peine de représailles. De nombreuses personnes ont pris la fuite avec seulement leurs vêtements et un minimum d'argent, abandonnant des biens et des propriétés d'une valeur proche de 5000 millions de roupies (46 millions de dollars US).<sup>1</sup>

Depuis leur expulsion, les musulmans du nord vivent dans des camps et des colonies de personnes déplacées depuis presque 19 ans. Actuellement, les enfants, qui n'ont jamais connu d'autre foyer que les camps et les colonies, forment 41% de la population déplacée. Parmi les personnes déplacées, beaucoup de structures familiales

traditionnelles se sont effondrées ; les hommes et les femmes doivent quitter leur famille en quête de subsistance, ce qui les conduit parfois à partir vers l'étranger, laissant le soin et la protection de leurs enfants à des parents âgés ou à leurs aînés. Les conflits perdurent entre les personnes déplacées et les communautés d'accueil pour les ressources limitées et les rares emplois dans la région.

Bien que certaines agences humanitaires affirment que les personnes déplacées sont désormais intégrées et n'ont plus besoin de soutien, il n'existe aucune volonté politique de reconnaître la nature permanente de leur présence au Puttalam. Cette attitude a freiné le processus d'intégration locale et a renforcé la perception des personnes déplacées qu'elles ne sont pas à leur place et qu'on ne leur accorde pas la 'citoyenneté locale' qui leur donnerait accès à des opportunités de subsistances comme la pêche et les emplois gouvernementaux.<sup>2</sup> Selon les statistiques du gouvernement Sri Lankais, environ 80% de la population de personnes déplacées demeure sans source de revenus permanente et subsiste grâce aux travaux manuels.

Plus de la moitié des personnes déplacées ont pu acquérir des terres à l'intérieur de leurs colonies mais leurs parcelles individuelles sont très petites et entretiennent la perception de temporalité. Depuis 2007, Il existe un espoir de solution d'intégration locale durable pour ces propriétaires terriens lorsque la Banque Mondiale a avalisé un projet de logement d'une valeur de 32 millions de dollars pour la construction de plus de 7500 habitations permanentes pour les personnes déplacées au Puttalam possédant des titres de propriété terriens.

Parmi les personnes déplacées certains dirigeants ont souligné que dès que les conditions permettront un retour en sécurité, le groupe entier de personnes déplacées reviendra vers leurs lieux d'origine. En effet, durant les années de cessez-le-feu, de petits groupes de personnes déplacées au Puttalam sont rentrées à Jaffna, mais sont revenues au Puttalam peu de temps après. Malgré

la fin des conflits en 2009, la possibilité de rapatriement pose des problèmes significatifs parce que les habitations de nombreuses personnes déplacées ont été détruites par des actes de guerre ou réquisitionnées par des Tamouls déplacés par les conflits. Selon la loi Sri Lankaise, les propriétaires perdent leur droit de propriété des locaux qui sont occupés par autrui pendant plus de dix ans, et la question de l'occupation secondaire reste extrêmement compliquée. La reconstruction des villages musulmans dans des zones où ils ont été abandonnés serait très onéreuse.<sup>3</sup>

Malgré l'attention, justifiée, du gouvernement et de la communauté humanitaire portée aux quelque 300 000 personnes déplacées du nord en 2008-09, il conviendrait de prendre des mesures afin de permettre aux musulmans d'acquérir le droit à la citoyenneté locale et à l'intégration totale au Puttalam, ou de revenir dans le nord dans les conditions d'un retour durable.

*Kavita Shukla (Kavita.shukla@nrc.ch) est Analyste de Pays (Myanmar, Inde et Sri Lanka) auprès de l'IDMC.*

1. International Crisis Group, 'Sri Lanka's Muslims: Caught in the Crossfire', May 2007 <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4868>

2. Cathrine Brun, 'Finding a Place: Local integration and protracted displacement in Sri Lanka', *Social Scientists Association*, 2008.

3. International Crisis Group, May 2007

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

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

# Les déplacements de l'intérieur et la médiation pour la paix

Andrew Solomon

**La nécessité de protéger les droits des personnes déplacées par les conflits et de trouver des solutions durables à leur déplacement est liée, de manière inextricable, à l'établissement d'une paix viable et durable.**

Aucun plan réaliste pour la paix et la réconciliation ne doit ignorer les droits et les intérêts des personnes déplacées. Le fait de ne pas consulter les personnes déplacées, de ne pas répondre à leurs besoins ou ne pas trouver des solutions à leur déplacement par un processus de paix et un accord ne peut qu'aggraver les tensions, affecter les politiques de post-conflit et poser un défi aux efforts continus de construction de la paix.

Afin d'aider les médiateurs et leurs équipes à mieux comprendre les droits, les besoins et les intérêts des personnes déplacées, et pour leur fournir des directives pratiques sur la meilleure façon d'élaborer des processus qui répondent réellement à ces intérêts, le Projet Brookings-Bern sur les Déplacements de l'Intérieur a développé une nouvelle ressource, *Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Peace Agreements: A Guide for Mediators* [Intégrer les déplacements de l'intérieur aux processus de paix et aux accords de paix : un guide pour les médiateurs]. Ce guide propose quatre étapes que les médiateurs doivent prendre en compte dès l'initiation d'un processus de paix. Chaque étape traite des questions-clé relatives aux déplacements susceptibles de se manifester lors de la planification et de la mise en œuvre d'un processus de paix mené par des médiateurs. Ces quatre étapes sont :

**Etape 1: Évaluer les causes, les dynamiques et les caractéristiques du déplacement de l'intérieur.** Les médiateurs doivent investir le temps et les ressources nécessaires à comprendre la nature et les tendances du déplacement de l'intérieur, ainsi que les caractéristiques de groupes spécifiques de personnes déplacées et de toutes les structures de responsabilité qui puissent exister. Il convient aussi d'identifier les liens possibles entre les personnes déplacées et les participants au conflit. Cette mesure de compréhension aidera les médiateurs à éviter l'écueil de considérer les personnes déplacées comme un bloc homogène, et à établir avec certitude quelle influence – négative ou positive – les personnes déplacées peuvent avoir sur le processus de paix.

**Etape 2: Créer un cadre permettant l'intégration du déplacement de l'intérieur.**

Une fois que les médiateurs ont fait le point sur la situation du déplacement, ils doivent élaborer un cadre permettant l'intégration du déplacement de l'intérieur au processus de paix. Ce cadre doit comprendre deux éléments : 1) une définition centrale de la mission identifiant les besoins des personnes déplacées, et 2) les fondations légales et politiques permettant la participation des personnes déplacées au processus de paix. Ces fondations peuvent provenir des Principes Directeurs sur les Déplacements de l'intérieur, des lois humanitaires internationales et des droits de l'homme, et des politiques et statuts légaux nationaux. L'établissement des intérêts et des droits des personnes déplacées au cœur d'un tel cadre et les lier aux Principes Directeurs en particulier peuvent aider tous les participants à un processus de paix à percevoir la situation de déplacement de manière objective, et à la protéger de manipulation politique.

**Etape 3: Impliquer les personnes déplacées au processus de paix.**

Les médiateurs doivent décider de la meilleure façon de consulter les personnes déplacées et comment ces consultations s'inscrivent dans l'ensemble du processus de paix mené par les médiateurs. Les consultations avec les personnes déplacées peuvent avoir lieu en tant que processus hors-programme, ou elles peuvent être liées directement au processus de médiation. En décidant d'un processus spécifique de consultation, les médiateurs doivent identifier clairement les points de vue des parties au processus de paix sur les consultations avec les personnes déplacées, ainsi que le désir et de la capacité de la communauté des personnes déplacées à participer au processus. Les médiateurs doivent s'assurer que les personnes déplacées consultées sont des représentants crédibles de la communauté, y compris les associations de femmes.

**Etape 4: Intégrer les droits et les intérêts des personnes déplacées à l'accord de paix.** Ce faisant, les médiateurs ont l'option d'inclure des provisions substantives au corps du texte de l'accord ou à un protocole associé. Une démarche comme l'autre est viable selon le contexte spécifique. Toutefois, les médiateurs doivent faire en sorte que les éléments suivants sont inclus: 1) des définitions claires afférentes aux déplacements de l'intérieur, 2) une stipulation du respect des droits de l'homme et de protection au titre du droit humanitaire international spécifique aux déplacements, 3) l'incorporation des intérêts des personnes déplacées de façon acceptable aux parties, 4) les obligations des parties envers les déplacements de l'intérieur, et 5) un processus de mise en œuvre clairement défini qui comporte des rôles pour les personnes déplacées.

Le Guide for Mediators [Guide pour médiateurs] est publié par l'Institut pour la Paix des États-Unis [United States Institute for Peace] et figure parmi ses publications 'Peacemaker's Toolkit Series'<sup>1</sup> et il sera distribué aux médiateurs et autres participants à la résolution de conflits ayant déclenché des déplacements de l'intérieur. Une trousse de ressources sous forme de CD-ROM contenant des matériaux de référence, des études de cas et des textes d'accords de paix ainsi que des instruments internationaux comme les Principes Directeurs sur les Déplacements de l'Intérieur accompagneront ce Guide.

*Andrew Solomon (asolomon@brookings.edu) est Directeur Adjoint du Projet Brookings-Bern sur les Déplacements de l'Intérieur, et Membre Affilié en Politique Étrangère auprès de l'Institution Brookings.*

*La publication précédente du Projet Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building se trouve en ligne sur: <http://www.brookings.edu/reports/2007/09peaceprocesses.aspx>*

<sup>1</sup> <http://www.usip.org/resources/core-conflict-management-resources>



**Le Projet Brookings-Bern sur  
le déplacement interne**

**u<sup>b</sup>**

**UNIVERSITÄT  
BERN**

## RMF reçoit avec plaisir les articles en français

Vous êtes invités à soumettre des articles en français pour tous nos numéros à venir. Les détails des numéros à venir se trouvent en ligne sur <http://www.migrationforcee.org/aparaire.htm>

### Numéro spécial de RMF sur la République Démocratique du Congo (RDC)

Date de publication : octobre 2010.

Date limite de présentation des articles : 31 mai 2010

RMF 36 comprendra une section sur la République Démocratique du Congo (RDC). Il y a actuellement environ deux millions de civils déplacés à l'intérieur de la RDC, et près de 400 000 réfugiés qui ont fui la RDC vers des pays voisins. La RDC a souffert de violents conflits depuis le milieu des années 1990 et sa population a subi, et continue de subir, des violences abominables et des abus de ses droits humains.

Nous recevons volontiers les articles réfléchis et orientés vers la pratique faisant l'analyse de questions et de défis-clés, discutant de la mise en application de programmes et d'exemple de meilleure pratique, tirant des enseignements et donnant des recommandations.

Veuillez écrire aux Rédacteurs en chef à [fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk) si vous désirez contribuer ou si vous voulez suggérer le nom de collègues ou de représentants de communautés qui seraient susceptibles de contribuer. Si vous envisagez d'écrire un article, nous vous serions reconnaissants de prendre connaissance de notre Guide d'écriture sur : [www.migrationforcee.org/ecrire.htm](http://www.migrationforcee.org/ecrire.htm).

### Tous les numéros de la RMF sont disponibles en ligne :



<http://www.migrationforcee.org/apatridie.htm>

<http://www.migrationforcee.org/changementsclimatiques.htm>



<http://www.migrationforcee.org/principesdirecteurs10.htm>

<http://www.migrationforcee.org/birmanie.htm>

### Forcés de fuir

En août 2009, IRIN Films ont lancé 'Forcés de fuir', une série de courts métrages sur les déplacements de l'intérieur au Népal, au Libéria, au Nigéria et au Cambodge.

Les films illustrent l'impact de diverses causes du déplacement, que ce soit les conflits, les catastrophes naturelles, le développement ou les changements climatiques. En 2001, au Népal, Kamarik et sa femme Dharma ont été chassés de leur village de montagne par des rebelles maoïstes. Pendant les huit dernières années, ils ont souffert une existence « pire que celle de chiens » avec leurs six enfants, dans la capitale, Katmandu. Au Cambodge, Sum Rin, âgé de 50 ans a été déplacé d'un bidonville du centre de Phnom Penh pour faire place à un nouveau développement commercial. Alors qu'au Libéria, l'ancien enfant-soldat Emmanuel a été témoin du meurtre de ses parents et ne peut plus jamais rentrer dans le village de son enfance.

Ces films et d'autres films d'IRIN se trouvent en ligne sur : <http://www.irinnews.org/filmstv.aspx>

Pour en savoir plus sur les reportages d'IRIN sur les déplacements et les questions de réfugiés, consulter <http://www.irinnews.org/Theme.aspx?theme=REF>

## Conseil consultatif international de RMF

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

#### Diana Avila

Diálogo Sudamericano

#### Paula Banerjee

Mahanirban Calcutta Research Group

#### Nina M Birkeland

Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)

#### Mark Cutts

BCAH

#### Henia Dakkak

UNFPA

#### Rachel Hastie

Oxfam GB

#### Khalid Koser

Centre de Politique et de Sécurité, Genève

#### Amelia Bookstein Kyazze

Save the Children UK

#### Erin Mooney

ProCap/HCR

#### Vicky Tennant

UNHCR

#### Dan Seymour

UNICEF

#### Judy Wakahiu

Refugee Consortium of Kenya

#### Richard Williams

Consultant

#### Roger Zetter

Centre d'études sur les réfugiés

## Merci à tous nos donateurs pour l'année 2008-2009

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

Affaires étrangères et Commerce international Canada • Agence espagnole de la coopération internationale • Catholic Relief Services • CIDA • Comité international de secours • Conseil danois pour les réfugiés • Conseil norvégien pour les réfugiés • DanChurchAid • Département d'Immigration et de Citoyenneté du gouvernement Australien • Département fédéral suisse des affaires étrangères • DHL • European Union • GTZ/Le Ministère fédéral allemand pour la coopération et le développement économiques • L'accès à la santé reproductive, aux informations et aux services dans l'urgence (RAISE) • Le Bureau pour la Population, les réfugiés et la migration (PRM) du Département d'Etat des Etats-Unis • Le Centre international Feinstein à l'Université Tufts • Le Ministère des affaires étrangères norvégien • Le Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne • Le Projet de justice Société ouverte • Ministère britannique du développement international • Oxfam GB • PNUD • PNUE • Save the Children RU • UNHCR • UNICEF • UNOCHA • Women's Refugee Commission • ZOA Refugee Care



# La résilience des communautés rurales du Timor oriental

Pyone Myat Thu

L'histoire tumultueuse du Timor oriental, illustrée par la colonisation et l'occupation militaire, s'est accompagnée de vagues de déplacement et de réinstallation des communautés. De nombreuses personnes réinstallées de force ont dû adopter diverses stratégies afin d'assurer leur survie dans leur nouvel environnement.

Le village de Daisua dans le district de Manufahi et le village de Waitame dans le district de Baucau représentent deux communautés qui ont été chassées de l'intérieur montagneux du pays entre 1975 et 1979, durant l'occupation indonésienne. Des « villages de réinstallation » ont été établis sur les basses terres pour empêcher tout contact avec les combattants rebelles réfugiés dans la montagne. Ces villages ont cependant été établis dans des zones où l'approvisionnement en eau était inadéquat et les terres infertiles. Séparées de leur famille immédiate, et sans soutien extérieur, les personnes déplacées se sont tournées vers leurs réseaux familiaux étendus ou ont créé de nouvelles relations afin de négocier un accès aux terres qui leur permettrait de produire de la nourriture.

Les anciens villageois de Daisua ont cherché à obtenir accès aux terres d'un village voisin avec lequel ils étaient liés par le biais de mariages et par la politique indigène, et ont ainsi acquis le droit de créer des jardins sur les terres communales. Les anciens villageois de Waitame, d'un autre côté, n'entretenaient pas de tels liens avec leur communauté d'accueil, ce qui a fortement limité leur capacité à négocier des droits fonciers. Toutefois, cette communauté d'accueil possédait de vastes rizières. Tirant avantage d'un manque de main-d'œuvre, les habitants déplacés de Waitame ont commencé à établir des contrats de métayage avec leurs hôtes. Les exploitants sont responsables du tallage, de la plantation et du désherbage des rizières. La récolte est une tâche partagée par tous, et cette récolte est ensuite divisée de manière égale entre le propriétaire foncier et l'exploitant. Or, le gouvernement du Timor oriental encourage actuellement la mécanisation de l'agriculture, ce qui pourrait avoir un effet adverse sur ces pratiques d'échange de terres contre leur exploitation.

Le cas de Daisua illustre la persistance et la réaffirmation des relations familiales, alors que les métayers de Waitame démontrent les avantages mutuels pour les propriétaires terriens et les populations déplacées, en cultivant plus de rizières qu'il n'aurait sinon été possible.

Néanmoins, il est inévitable que des tensions apparaissent. L'une des communautés d'accueil, Tekinomata, a transmis une pétition à la cour de justice nationale en 2001 pour demander que les « nouveaux arrivants » de Waitame quittent leurs terres : « Où vont vivre nos petits-enfants ? Ils [ceux de Waitame] ont leurs propres terres. Ils nous ont promis de rentrer chez eux lorsque le drapeau indonésien tombera. » L'affaire est toujours en attente de jugement. D'autres personnes de Tekinomata pensent aujourd'hui de manière différente : « Avant nous avions des différends. Mais aujourd'hui, mon fils est marié à une de leurs filles. Donc on fait partie de la même famille. Et toutes les terres du Timor oriental sont faites pour que nous puissions tous y vivre. »

Quelle proportion de la population du Timor oriental demeure dans une telle situation de déplacement prolongée ? Difficile de le savoir. La majorité des familles déplacées sont réticentes à abandonner leur mode de vie, auquel elles se sont habituées, pour retourner de manière permanente dans leurs anciennes maisons, isolées et inaccessibles. Le défi de la réponse au déplacement rural prolongé est de considérer les options autres que le retour et le rapatriement. La multitude de stratégies de survie et d'arrangements fonciers associés qui ont évolué au niveau local doit être respectée. En particulier, il ne faut pas ignorer les réseaux sociaux qui sont un élément intrinsèque de l'accès aux terres et aux moyens de subsistance.

*Pyone Myat Thu (pyone.thu@anu.edu.au) est doctorante au sein du Département de Géographie humaine de l'École d'Études Pacifiques et Asiatiques de l'Université nationale australienne.*

