

Était-il judicieux établir en Irak de nouvelles institutions chargées du déplacement ?

Peter Van der Auweraert

Les conséquences humanitaires, développementales et politiques de dizaines d'années de migration forcée font partie de l'héritage auquel les dirigeants politiques actuels de l'Irak doivent se confronter. Pour cela ils doivent disposer des institutions adéquates s'ils veulent réussir à guider leur pays vers un avenir plus pacifique et plus stable.

L'Irak a connu une histoire longue et douloureuse en matière de migration forcée. Rien qu'au cours des dix dernières années, au moins quatre vagues distinctes de déplacement et de retour se sont succédées.

La première vague a eu lieu peu de temps après la chute du régime Baas, avec le retour d'environ 500 000 Irakiens pendant la période allant de mars 2003 à décembre 2005. Alors que ce mouvement de retour était essentiellement un dividende largement positif du changement de régime, il a tout de même créé une série de difficultés avec lesquelles l'Irak continue de se débattre encore aujourd'hui. La deuxième vague de ce mouvement de population post-Saddam était principalement constituée de ceux qui craignaient que leur association réelle ou perçue avec le régime les mettrait en danger, et de ceux que les réfugiés de retour, et dans certains cas leurs commanditaires armés, ont contraint de fuir.

Toutefois, la crise de déplacement la plus importante a eu lieu entre février 2006 et fin 2007, lorsque des violences sectaires incontrôlées ont causé le déplacement de 1,6 million d'Irakiens à l'intérieur du pays, et la fuite à l'étranger, principalement dans les pays voisins, d'un nombre d'autres tout aussi important. Cette troisième vague s'est calmée à mesure que diminuait la menace d'une guerre civile totale en Irak, mais encore aujourd'hui certains membres des minorités irakiennes parmi les moins représentées continueraient de ressentir

le besoin pressant de quitter un pays dans lequel ils se sentent de moins en moins chez eux. À l'heure actuelle, le conflit syrien pousse les réfugiés irakiens à rentrer en Irak où ils n'ont souvent plus grand-chose ou plus rien du tout, et ils deviennent ainsi des déplacés dans leur propre pays.

Pris globalement, ces mouvements de population à grande échelle ont causé, et continuent de causer, des pressions considérables sur les institutions étatiques irakiennes responsables de la fourniture des services de base comme la santé, l'éducation, l'eau, l'assainissement et l'électricité. Ils ont également soulevé une série particulière de questions, que les structures politiques et légales n'étaient pas adéquatement préparées à résoudre. Ces questions, incluaient par exemple, le phénomène de l'occupation généralisée de bâtiments et de terrains publics, en grande partie par ceux qui n'avaient nulle part où aller ; l'émergence d'un grand nombre de conflits à propos de terrains et de propriétés liés au déplacement et au retour ; et la nécessité d'intégrer de nouvelles populations dans les plans et les politiques de développement destinés à améliorer et étendre, tant au niveau national que local, le parc de logements irakien complètement insuffisant. De manière plus préoccupante, ces nouvelles demandes ont surgi à un moment dans l'histoire de l'Irak où après des dizaines d'années de négligence, de mauvaise gestion, de sanctions et de conflit des

institutions étatiques jusque-là considérées comme un modèle de qualité et d'efficacité à travers tout le Moyen-Orient, s'étaient transformées en une structure profondément inadéquate et déficiente. Ce déclin a débuté dans les années 1980 en conséquence directe de la guerre entre l'Irak et l'Irak, et s'est encore accentué davantage pendant les années 1990 suite à l'invasion du Koweït par l'Irak, à l'imposition subséquente de sanctions internationales sur le pays, et au détournement constant de fonds publics par Saddam Hussein.

La période initiale qui a suivi l'invasion du pays menée par les États-Unis en 2003 a encore accéléré ce déclin qui s'est manifesté par des vagues de pillage incontrôlé qui ont ravagé l'infrastructure physique d'une administration publique déjà délabrée ; un délabrement encore aggravé par la fuite des cadres du parti Baas qui a créé un vide de direction dans de nombreuses institutions et le départ d'Irak de nombreux professionnels pendant la période entre 2005 à 2007. Les interventions drastiques et souvent mal réfléchies de l'Autorité provisoire de la coalition, qui ont coûté à l'État irakien son monopole du recours à la force armée, ont encore contribué davantage à l'instauration d'un contexte dans lequel même la gouvernance ordinaire devenait un défi énorme, et ce, sans parler de devoir traiter les retombées de vagues multiples et constantes de déplacement et de retour.

De nouvelles institutions étatiques

C'est dans ce contexte de fragilité omniprésente de l'État que l'Autorité provisoire de la coalition a décidé d'établir deux nouvelles institutions pour s'occuper du déplacement massif et de ses conséquences. Ces deux institutions ont toutes deux été avalisées par les gouvernements irakiens subséquents. Il existe maintenant en Irak un Ministère du déplacement et de la migration (Ministry of Displacement and Migration -MoDM) avec un mandat élargi lui enjoignant de traiter toutes les questions relatives aux réfugiés irakiens et aux PDI, et de développer et appliquer des politiques appropriées afin d'assister les personnes concernées.

La deuxième institution nouvelle est la Commission nationale des litiges relatifs aux biens immobiliers (national Property Claims Commission - PCC) chargée de résoudre les litiges des Irakiens déplacés dont la propriété avait été saisie ou confisquée sous le régime du parti Baas. Ces deux institutions ont développé une présence considérable à travers le pays et font maintenant partie du paysage institutionnel irakien. Le rôle principal du MoDM inclut l'enregistrement national des PDI ainsi que la fourniture d'assistance et d'allocations financières aux familles déplacées et de retour, les derniers en date étant des réfugiés irakiens forcés de rentrer en Irak du fait des violences en Syrie. À ce jour, la PCC a résolu plus de la moitié des 160 000 litiges



Un jeune PDI nourrit ses pigeons dans le district de Resafa à Bagdad. «Je ne vais pas à l'école et il n'y a pas de travail pour moi ici.»

juillet 2013

dont elle a été saisie, même si les taux de résolutions varient énormément d'un endroit à l'autre du pays.

Pendant toute la période de leur existence, ces deux institutions ont fait l'objet de critiques considérables tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Irak, des critiques centrées habituellement sur un manque d'efficacité, d'effectivité et en dernier ressort de sensibilité et de réactivité envers les besoins tant des populations déplacées que de celles de retour au pays. Il apparaît évident de manière rétrospective que certaines de ces plaintes provenant de bénéficiaires et de décideurs étaient directement liées à la nouveauté de ces deux institutions.

Les défaillances, réelles ou perçues, étaient dues en grande partie au temps et à l'énergie que les deux institutions ont dû consacrer à devenir entièrement opérationnelles. Inévitablement, pour des institutions qui cherchent à s'établir au milieu d'un climat d'instabilité politique et de bouleversements, d'importantes ressources en heures d'employés ont été initialement consacrées à résoudre des questions administratives internes, comme trouver des bureaux, recruter et former des employés, élaborer des règles et des procédures standards de fonctionnement, et tout simplement déterminer la meilleure manière de rendre opérationnels les mandats dont elles avaient été investies. De l'extérieur, ces efforts restent souvent invisibles, et rapidement un sentiment d'incompréhension et de frustration face au manque de progrès est progressivement monté tant parmi les bénéficiaires que parmi les politiciens. Avec déjà beaucoup de difficultés pour faire face à des attentes irréalistes, la PCC a vécu, par exemple, une crise sévère de légitimité après seulement quelques années d'existence. Finalement, tout cela a mené à un amendement de la loi qui dans la réalité n'a changé que très peu de choses mais a fait perdre à l'institution encore davantage de temps et d'énergie afin d'adapter ses pratiques internes à ce nouveau cadre juridique.

Un autre élément qui a énormément entravé les deux institutions pendant les premières années de leur existence, a été la réaction d'autres agences et autorités gouvernementales établies depuis beaucoup plus longtemps sur lesquelles le MoDM et surtout la PCC avaient besoin de pouvoir compter pour leur travail. Préoccupées par l'utilisation des ressources nationales et internationales et l'attention que ces deux institutions nouvelles recevaient, et convaincues que ces ressources auraient été mieux dépensées à renforcer des institutions existantes pour qu'elles fassent le même travail, ces autres agences ont eu tendance, dans le meilleur des cas

à se montrer réticentes dans leur coopération, et dans le pire à faire purement et simplement de l'obstruction. Un manque de compréhension sur ce que le MoDM et la PCC étaient supposés accomplir, et la simple absence de règles, de protocoles et de points de référence pour régir la collaboration entre les institutions nouvelles et celles déjà existantes ont encore compliqué l'intégration du MoDM et de la PCC dans le cadre de l'appareil d'État ordinaire irakien. Finalement, le fait que les décideurs aient sous-estimé dans quelle mesure des institutions étatiques préexistantes auraient également à s'occuper du déplacement et de ses conséquences, et que de ce fait, du moins initialement, ils n'aient pas pensé à donner à ces institutions les ressources supplémentaires nécessaires, a exacerbé leur réticence à s'impliquer dans les questions de déplacement, et par extension à collaborer avec le MoDM et la PCC.

Dans quelle mesure la réponse irakienne face au déplacement et au retour, se serait-elle avérée différente si l'Autorité provisoire de la coalition et les gouvernements irakiens subséquents n'avaient pas choisi de créer de nouvelles institutions, n'est bien entendu que spéculation. L'expérience du MoDM et de la PCC est cependant utile au-delà de l'Irak dans la mesure où elle peut fournir aux décideurs des leçons précieuses sur les avantages et les inconvénients qui accompagnent le fait de décider de traiter la migration forcée à grande échelle et ses conséquences en créant des institutions nouvelles plutôt qu'en utilisant celles déjà en place. Cela nous amène à mieux comprendre que tenter de contourner la fragilité et les problèmes de gouvernance au sein des agences étatiques déjà existantes en établissant de nouvelles, comporte invariablement aussi des coûts et des inconvénients. Autant que possible, il faut évaluer tant les bénéfices que les coûts qui peuvent accompagner l'investissement dans de nouvelles institutions et les intégrer à la prise de décision sur la meilleure manière d'aller de l'avant, et ce, de préférence avant leur mise en place.

Une question supplémentaire notoirement complexe est celle de la durabilité, en effet la question se pose de savoir s'il est probable qu'une nouvelle institution consacrée au déplacement survive jusqu'à ce qu'elle ait effectivement achevé son travail destiné à toutes les personnes concernées par le déplacement. En Irak cette question n'a pas encore été tranchée.

Peter Van der Auweraert

PVANDERAUWERAERT@iom.int est Chef de la Division terre, propriété et réparations de l'Organisation internationale pour les migrations www.iom.int