

Les programmes de subsistance et leur influence sur la migration secondaire

Richard Mallett, Jessica Hagen-Zanker, Clare Cummings et Nassim Majidi

Il est indispensable d'améliorer l'accès au travail, mais aussi aux programmes de subsistance eux-mêmes, si nous souhaitons améliorer la vie et les moyens d'existence des réfugiés érythréens en Éthiopie.

Ces dernières années, des milliers d'Érythréens ont fui leur pays en quête de plus grandes libertés et opportunités, se rendant souvent directement de l'autre côté de la frontière, en Éthiopie. En 2016, le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, estimait à près de 800 000 le nombre de réfugiés érythréens enregistrés résidant en Éthiopie. Cependant, pour un grand nombre d'entre eux, le voyage ne s'arrête pas là. La migration secondaire des Érythréens en provenance d'Éthiopie est très répandue, certaines données suggérant que

jusqu'à deux tiers de la population érythréenne en Éthiopie avait repris son chemin en 2015¹.

Depuis longtemps déjà, les organisations humanitaires déploient des programmes de subsistance dans les camps de réfugiés d'Éthiopie, fournissant aux participants un capital pour les aider à établir des microentreprises ou leur transmettant des compétences professionnelles dans un secteur particulier, par exemple la confection ou l'informatique, et/ou des compétences de base telles que le calcul. Bien que ces interventions visent à atteindre des

résultats humanitaires et de développement (en apportant des améliorations au bien-être des participants), elles sont également de plus en plus justifiées au nom du contrôle de la migration, et plus spécifiquement de la prévention des mouvements migratoires secondaires. Nous avons examiné à quel point ces mesures influencent réellement la manière dont les personnes planifient leur avenir par le biais de 63 entretiens avec des Érythréens dans trois sites différents d'Éthiopie².

Logique et limites des programmes de subsistance

Les programmes de subsistance sont un exemple de mesures politiques conçues pour influencer la décision de migrer au niveau individuel. L'un des objectifs de ces programmes est d'empêcher le mouvement avant qu'il ne se produise, en partant de l'hypothèse qu'en apportant de plus grandes opportunités économiques et une plus grande sécurité aux personnes vivant dans les pays d'origine, il est possible de créer une solution alternative viable à la migration (principalement clandestine). Il est alors espéré que l'option de migrer soit perçue comme relativement moins attrayante.

En tenant compte du fait que notre recherche a uniquement étudié certains types de ces programmes (principalement, les initiatives de prêt et les formations professionnelles), les données recueillies suggèrent que, même si ces interventions sont capables d'aider les personnes à subvenir à leurs besoins essentiels, elles semblent être peu capables de transformer véritablement les moyens de subsistance des personnes ou leurs projets de migration.

Un certain nombre de personnes interrogées dans le camp d'Adi Harush, dans le nord du pays, nous ont expliqué comment des organisations non gouvernementales (ONG) leur avaient apporté un soutien financier, qu'elles avaient utilisé pour démarrer leur propre micro-entreprise, par exemple des petites boutiques dans le camp ou l'achat de bétail pour créer un élevage. Un grand nombre d'entre eux ont accueilli favorablement cette assistance : par exemple, après avoir reçu un prêt initial, un homme dirigeait désormais un service de transport par voiture à cheval qui remportait un franc succès ; une mère célibataire nous a confié que son élevage de poulets financé par une ONG fonctionnait bien.

Toutefois, de nombreuses personnes interrogées ont également décrit les limitations de ces programmes. Une femme avait, par exemple, utilisé son prêt pour établir un petit magasin dans le camp, mais son principal problème était celui de

la saturation du marché, raison pour laquelle il lui était difficile d'enranger des bénéficiaires et d'élargir son activité. Ce qu'il importe de souligner ici, c'est que même si les camps créent leur propre économie, il est évident que les marchés à l'intérieur des camps sont souvent si limités qu'ils offrent peu de possibilités d'accumuler des bénéfices raisonnables.

Nous avons observé un schéma semblable pour la formation technique et professionnelle : les personnes interrogées exprimaient souvent leur gratitude et leur satisfaction vis-à-vis de ces formations mais, selon elles, leurs impacts étaient limités, y compris à long terme. Notre recherche met en lumière que les réfugiés ne sont pas en mesure de mettre en pratique leurs compétences nouvellement acquises dans un environnement plus élargi, principalement en raison de la législation en vigueur. Un homme nous a expliqué qu'il avait prévu d'obtenir un permis de conduire et de commencer à travailler en tant que taxi, avant d'être informé par l'Administration pour les affaires des réfugiés et des rapatriés, et par des concitoyens érythréens, qu'en tant que réfugié n'ayant pas le droit de participer à l'économie formelle, il ne serait pas autorisé à devenir chauffeur de taxi. Pour d'autres, l'éventail des programmes de formation actuellement disponibles ne correspond tout simplement pas à leurs intérêts et aspirations, ce qui les dissuade tout bonnement de s'y inscrire.

En fin de compte, ces types d'aide aux moyens de subsistance répondent aux symptômes plutôt qu'aux structures sous-jacentes de la pauvreté et de la marginalisation économique auxquelles les réfugiés érythréens sont confrontés, ce qui alimente probablement le désir de migrer une deuxième fois chez un si grand nombre d'entre eux. En particulier, ces facteurs sous-jacents incluent le manque de droits à un emploi formel, mieux rémunéré et hautement qualifié pour les réfugiés. Comme nous l'a expliqué une femme : « Aux Pays-Bas, vous pouvez trouver un emploi avec un meilleur salaire. Mon mari me dit qu'il est également bien plus facile d'accéder aux services d'infrastructure de base aux Pays-Bas qu'en Éthiopie [...] Je sais qu'il est possible de se rendre aux Pays-Bas. » Un autre homme a décrit ce qui pouvait l'empêcher de reprendre lui aussi son chemin : « Si je ne travaille pas, je vais perdre patience et je risque de tenter un déplacement dangereux pour me rendre en Europe, mais j'espère que je peux trouver un emploi et que je n'aurai pas besoin de prendre ce risque ». Sans véritable amélioration de l'accès des réfugiés à un emploi décent (un emploi fiable, convenablement rémunéré et reposant sur leurs compétences), on ne peut tout simplement pas s'attendre à ce que l'assistance apportée par les

juin 2018

www.fmreview.org/fr/economies

programmes de subsistance puisse réduire de manière significative la migration secondaire.

Améliorer les programmes de subsistance

Afin de mieux aligner les interventions de subsistance sur les besoins des bénéficiaires ciblés mais aussi sur les dynamiques du contexte local, il conviendrait d'évaluer ou de réévaluer la pertinence des formations offertes au regard des besoins locaux et d'élargir les types d'emploi que les réfugiés peuvent exercer. Ensuite, plus d'efforts devraient être consacrés au suivi et à la supervision continus des réfugiés ayant reçu un prêt et une formation afin de les aider à optimiser leurs gains potentiels. Toutefois, parallèlement, le personnel des programmes des ONG nous a confié qu'il était difficile d'administrer des programmes à long terme efficaces, précisément en raison de l'environnement dans lequel ils sont mis en œuvre. En effet, dans un contexte où la migration secondaire est fréquente, les interventions sont délibérément conçues pour être rapides et simples, uniquement en vue d'encourager l'inscription ; cette approche limite la marge d'innovation et encourage l'inflexibilité, imposant par là-même des contraintes évidentes sur les personnes chargées de leur conception et de leur mise en œuvre.

Si l'on met les questions de programmation de côté, la capacité des réfugiés à se construire une vie épanouissante et digne dépendra largement de leur capacité à accéder à un travail décent. Cet aspect est fondamental et sous-tend aussi bien les difficultés à survivre en Éthiopie, que la résolution (prise par un grand nombre) de reprendre la route. Même si rien ne garantit que l'intégration au marché du travail formel aboutisse automatiquement à la sécurité des moyens d'existence, en particulier dans les contextes urbains de chômage élevé et généralisé, nos constatations suggèrent que les personnes pourraient être davantage enclines à rester sur place si elles bénéficiaient d'un meilleur accès à de meilleurs types d'emploi.

Mesures publiques

Les récentes évolutions en matière de politiques suggèrent un changement de point de vue en Éthiopie vis-à-vis du droit de travailler. En septembre 2016, le gouvernement a annoncé neuf engagements pour améliorer les droits des réfugiés dans le pays, de même que les services auxquels ils ont accès. Ces engagements ont depuis été remodelés sous forme de « feuille de route » nationale avec six priorités thématiques ; l'une d'entre elles couvre le travail et les

moyens d'existence, et inclura des permis de travail pour les réfugiés, une augmentation des programmes de subsistance et la création de parcs industriels. Ces parcs sont un élément central du Pacte pour l'emploi en Éthiopie, un accord de 500 millions US\$ entre le gouvernement éthiopien et les bailleurs externes pour créer 100 000 nouveaux emplois (dont environ un tiers réservé à des réfugiés), officiellement lancé en décembre 2017³. De telles initiatives, déjà mises en œuvre dans certains grands pays d'accueil de réfugiés tels que la Jordanie, sont conçues pour améliorer l'accès au travail tant des réfugiés que des membres de la communauté d'accueil.

Si l'on se base sur notre recherche, cela semble représenter un pas dans la bonne direction. Cependant, la majeure partie du succès de la feuille de route et du pacte dépendront en fin de compte des détails de leur conception et de leur mise en œuvre. À cette fin, nous proposons cinq recommandations aux responsables politiques :

Tout d'abord, les informations sur quelconque initiative doivent être transparentes, claires et accessibles afin que les réfugiés puissent étudier leurs options et prendre des décisions de manière éclairée. Les participants potentiels devraient non seulement être pleinement informés des critères d'éligibilité, mais ils devraient également recevoir des informations pour savoir à quoi s'attendre vis-à-vis des conditions, de la nature et de la rentabilité du travail proposé.

Deuxièmement, il est possible que certains réfugiés refusent de travailler dans les parcs industriels, soit parce que les emplois offerts ne correspondent pas à leur expérience ou leurs intérêts, soit en raison de leur emplacement : une récente analyse des emplois fournis dans des zones économiques spéciales en Jordanie, par exemple, révèle que l'emplacement des usines est souvent la raison pour laquelle peu de réfugiés syriens acceptent ces emplois dans la mesure où il sont réticents à entreprendre les grands trajets requis ou à être séparés de leur famille⁴. La perception des personnes ciblées par ces emplois aura également une influence sur leur adoption : ces emplois sont-ils perçus comme « décents » ou l'activité est-elle considérée comme dévalorisant ou relevant de l'exploitation ?

Troisièmement, il faut anticiper et prendre en compte les politiques d'attribution des emplois. En Éthiopie, le chômage en milieu urbain demeure élevé parmi tous les groupes sociaux, tandis que la croissance économique a ralenti ces dernières années. Dans un contexte où un grand nombre d'Éthiopiens sont également touchés par la pauvreté et la

vulnérabilité, la façon dont les procédures d'attribution sont encadrées, communiquées et mises en œuvre influencera probablement la nature des relations sociales entre les communautés « d'accueil » et de « réfugiés ».

Quatrièmement, les politiques relatives aux réfugiés devraient être adaptées aux réalités du marché du travail local. Alors que l'emploi informel est particulièrement répandu en Éthiopie, il pourrait s'avérer difficile de tenter de formaliser l'emploi des réfugiés. Par conséquent, la faisabilité et la viabilité des parcs industriels doivent être considérées à la lumière de l'environnement économique plus général du pays.

Enfin, plutôt que de se concentrer exclusivement sur les quotas et sur le nombre de permis de travail délivrés, les engagements et les mécanismes de suivi apparentés devraient considérer dans quelle mesure les politiques et les interventions (telles que le Pacte pour l'emploi) améliorent véritablement la vie et les moyens d'existence des réfugiés et des hôtes.

Richard Mallett r.mallett@odi.org

Assistant de recherche

Jessica Hagen-Zanker j.hagen-zanker@odi.org

Chercheuse principale

Clare Cummings c.cummings@odi.org

Chercheuse

Overseas Development Institute www.odi.org

Nassim Majidi nassim.majidi@samuelhall.org

Codirectrice, Samuel Hall www.samuelhall.org

1. Amnesty International (2016) *Tackling the global refugee crisis: from shirking to sharing responsibility*

<https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/4905/2016/en/>

2. Mallett R, Hagen-Zanker J, Majidi N, Cummings C avec Sturge G, Schaefer K et Vidal P (2017) *Journeys on hold: How policy influences the migration decisions of Eritreans in Ethiopia* Document de travail de l'ODI no506

<http://bit.ly/ODI-Eritreans-Ethiopia-2017>

3. Banque mondiale (2017) *Program-for-results information document (PID) concept stage* <http://bit.ly/WorldBank-JobsCompact-Ethiopia>

4. Barbelet V, Hagen-Zanker J et Mansour-Ille D (2018) *The Jordan Compact: lessons learnt and implications for future refugee compacts*

<http://bit.ly/ODI-JordanCompact-lessons-2018>