

## Déplacement forcé : une question de développement avec des composantes humanitaires

Niels Harild

**Le travail sur le développement forcé induit par les conflits se situe à un moment crucial, à un tournant. Il est temps d'opérer jusqu'au bout la transition et de reconnaître pleinement, dans le monde entier, que le défi du déplacement forcé fait également partie intégrante du programme de développement.**

Selon les estimations, on dénombre actuellement 60 millions de réfugiés et de personnes déplacées de l'intérieur (PDI) à travers le monde. Les difficultés connexes d'ordre social, économique et fiscal prennent une ampleur encore plus grande si l'on tient également compte des populations d'accueil et de retour affectées. De plus, la durée moyenne du déplacement n'a cessé de s'allonger et cette tendance devrait se poursuivre puisque, dans le cas de nombreux conflits en cours, la paix semble toujours hors d'atteinte.

Seules quelques personnes déplacées sont actuellement en mesure de profiter de l'une des trois solutions durables. La réinstallation dans un pays tiers reste limitée sur le plan numérique et particulièrement coûteuse ; le retour volontaire est entravé par le manque de stabilité et de sécurité, tandis que l'intégration locale complète et la naturalisation restent souvent hors d'atteinte en raison de politiques restrictives. Une proportion croissante des personnes déplacées résident en milieu urbain, où elles se mélangent aux communautés locales mais où, souvent, elles ne bénéficient pas du même accès aux services essentiels que ces dernières et se retrouvent également exclues du marché du travail formel et des opportunités professionnelles. Dans les situations de déplacement massif, l'impact socio-économique et macro-économique sur les communautés et les pays d'accueil peut s'avérer considérable. Dans ce genre de situation, les besoins des personnes déplacées et des populations d'accueil touchées relèvent principalement du développement.

### Difficultés, obstacles et opportunités

Bien que la nécessité de continuer à apporter une assistance humanitaire soit évidente, il est tout simplement impossible que les besoins des personnes déplacées aujourd'hui puissent être couverts, et encore moins satisfaits, par des financements et des approches humanitaires. Alors que les parties prenantes nationales et internationales ne parviennent pas à résoudre les causes profondes des conflits actuels, ces derniers

ont tendance à s'éterniser, sans résolution en vue. Néanmoins, les décideurs, les planificateurs et les autres acteurs continuent d'appréhender le déplacement comme une question principalement humanitaire. Ils ignorent son inévitable longévité, si bien que l'intervention typique reste axée sur le court terme. Toutefois, un nombre croissant de personnes s'accordent à reconnaître que le système actuel ne fonctionne pas.

Les organismes humanitaires ne sont pas équipés pour répondre aux besoins de développement à long terme des personnes en situation de déplacement prolongé ; et pourtant, il s'agit du schéma opérationnel utilisé par défaut depuis de nombreuses années. Si, dans une situation de déplacement prolongé, le cadre politique demeure axé sur les besoins humanitaires à court terme, alors tous les ingrédients sont réunis pour que cette situation entraîne l'exclusion, la pauvreté, la dégradation des conditions de vie, la radicalisation éventuelle des personnes, de



Des enfants réfugiés de troisième génération se rendent à l'école du camp de réfugiés de Ban Mai Nai à la frontière entre la Thaïlande et le Myanmar. Juin 2014.

mai 2016

[www.fmreview.org/ft/solutions](http://www.fmreview.org/ft/solutions)

nouveaux conflits et de nouvelles violences, de même que des pressions économiques et fiscales considérables sur les pays d'accueil.

Les problèmes liés à une approche intrinsèquement humanitaire sont encore aggravés par les décideurs politiques qui se concentrent sur les impacts négatifs de l'arrivée des personnes déplacées et en ignorent les aspects positifs. Ils rendent souvent les personnes déplacées responsables de problèmes qui existaient précédemment et ils mettent en place des politiques restrictives qui manquent de vision, au lieu de résoudre la situation de manière plus collaborative et holistique.

Cela démontre un manque de compréhension des implications sociales, économiques et sécuritaires, à court et à long terme, du déplacement prolongé. On observe parfois une volonté délibérée de ne pas comprendre ces implications, de peur qu'elles soient en contradiction avec les visions ou les tendances politiques à court terme et qu'elles se traduisent alors une perte d'électeurs. Par conséquent, les personnes déplacées sont victimes du jeu politique local. Nous devons briser ce cercle vicieux.

En pratique, il faudrait donc reconnaître le droit des personnes déplacées à travailler et à se déplacer librement. Ces personnes doivent être perçues comme des atouts potentiels pour la croissance et le développement au niveau local, plutôt que d'être toujours considérées comme un fardeau. À cette fin, il est nécessaire que les États concernés et leurs partenaires au développement comprennent que le déplacement forcé est une question centrale de développement et qu'en tant que telle, elle doit être traitée dans les plans nationaux de développement même si, parallèlement, les acteurs humanitaires doivent rester engagés puisque les besoins humanitaires demeurent considérables.

Il existe des preuves analytiques et opérationnelles de plus en plus nombreuses des avantages de l'adoption d'approches innovantes et axées sur le développement en réponse au déplacement. Certains pays ont commencé à inclure les questions de déplacement dans leurs plans de développement, préparant ainsi le terrain pour que les acteurs du développement viennent appuyer les efforts nationaux à l'aide de

prêts ou de dons. La Banque mondiale commence sérieusement à s'impliquer dans la question du déplacement forcé par le biais de travaux analytiques, de dialogues politiques, d'opérations et de nouvelles options de financement, tandis qu'elle élargit son partenariat avec l'UNHCR (l'agence de l'ONU pour les réfugiés). Un nombre croissant de donateurs bilatéraux commencent eux aussi à épouser une vision semblable.

En 2016, cette question sera le centre d'attention grâce à plusieurs événements de haut niveau. Ce regain d'engagement au niveau des politiques est non seulement bienvenu, mais il est également indispensable si nous souhaitons mettre en place les changements fondamentaux nécessaires. C'est donc une occasion qu'il ne faut surtout pas manquer. Le défi consistera à trouver une approche holistique qui s'attaque à la source même de ces crises, pour les pays voisins comme pour les pays plus éloignés, et qui s'inscrive dans un cadre exhaustif et à long terme permettant de répondre aux préoccupations légitimes de toutes les parties.

### Que faire ?

Pour qu'un changement fondamental ait lieu, il faudrait d'abord que tous les acteurs acceptent que le déplacement forcé provoqué par un conflit constitue avant tout un problème de développement, mais avec des composantes humanitaires – et non pas le contraire. Pour changer ainsi de vision, il est indispensable de comprendre que le déplacement forcé prolongé, même s'il nécessite souvent une action humanitaire à court terme, implique fondamentalement de réagir aux répercussions sociales, économiques et fiscales pour les personnes déplacées et pour les pays d'accueil, dans l'intérêt de toutes les parties concernées. Dans de nombreux cas, il conviendra de réaliser des investissements locaux et ciblés afin de stimuler l'activité économique, notamment dans les régions d'accueil souffrant d'un taux de chômage élevé. Afin d'apporter des améliorations véritables et significatives à la vie des personnes en situation de déplacement prolongé et des populations d'accueil concernées, le seul moyen consiste à agir dans les domaines du logement, de l'emploi et des moyens de subsistance, de l'accès aux services, de l'inclusion et de la gouvernance de manière à ce que les populations déplacées et les communautés d'accueil en tirent également avantage, et en garantissant que les personnes déplacées finissent par atteindre l'autonomie plutôt que de continuer de dépendre de l'aide humanitaire.



Il est important que les autorités des pays concernés comprennent que la plupart des situations de déplacement, sinon toutes, peuvent devenir des situations prolongées et qu'elles doivent donc trouver le courage nécessaire pour élaborer les politiques à long terme qui s'imposent et ce, dès le début de la crise. Cette tâche est loin d'être facile. Les acteurs et les bailleurs du secteur du développement international devraient travailler étroitement avec les pouvoirs publics pour les aider à considérer leurs différentes options politiques. Pour ce faire, ils peuvent réaliser des évaluations du contexte spécifique au pays (incluant une analyse de l'environnement politique ainsi que des cadres et des capacités institutionnels, réalisée conjointement par les parties prenantes), un profilage démographique et une analyse des possibilités de solutions durables. Dans cette optique, il est important d'identifier les impacts directs et indirects d'ordre économique, environnemental, social, macro-économique et politique de la situation de déplacement tant sur les communautés déplacées que sur les communautés d'accueil. Ces informations peuvent ensuite être utilisées comme point de départ des discussions avec le gouvernement d'accueil et les administrations locales au sujet des politiques à élaborer. Bien entendu, ces analyses doivent s'appuyer sur une consultation véritable des bénéficiaires.

**Les pouvoirs publics** doivent avoir à leur disposition les évaluations et les options politiques leur permettant de prendre les décisions politiques nécessaires. Les acteurs bilatéraux et multilatéraux du développement devraient travailler avec les pays pour opérer dès le début la transition entre politiques à court terme et politiques à long terme face au déplacement forcé. Ils devraient également continuer de consolider la conception des programmes et des opérations sectoriels multilatéraux et bilatéraux afin d'y inclure une réponse aux besoins spécifiques des personnes déplacées et des communautés d'accueil et de retour concernées, dans le cadre général de ces programmes. Il conviendra donc d'adopter le nouveau concept de politique « d'intégration économique temporaire à plus long terme », avec le retour ou d'autres solutions durables comme objectif à long terme. Il est indispensable de suivre ce processus, même s'il est lent et difficile, d'autant qu'un nombre croissant de données indiquent qu'il peut fonctionner. Si les personnes déplacées sont autorisées à devenir plus autonomes au point de leur permettre de contribuer à l'économie et de payer des impôts,

cela pourra atténuer les besoins d'assistance humanitaire ainsi que les pressions au niveau macroéconomique et en matière de prestation de services. Ainsi, les personnes déplacées seront également mieux préparées au retour puisqu'elles seront capables d'acquérir et de consolider certaines compétences ou encore d'accumuler des économies, essentielles au succès du retour et de la réintégration finale.

Pour qu'une approche exhaustive soit efficace, les pays doivent faire preuve d'un leadership solide et définir les cadres juridiques et politiques nécessaires qui déterminent les paramètres des interventions en faveur du développement de même que l'étendue spatiale et temporelle des interventions humanitaires. Les pays d'accueil devraient donc, dès le début, être des interlocuteurs de premier plan dans le dialogue politique afin de planifier un programme complet et à long terme pour tous les secteurs en tenant compte des besoins spécifiques et des défis politiques du pays. Tous les acteurs gouvernementaux devraient avoir une vision précise des implications économiques, sociales et fiscales à court et à long terme. Souvent, l'une des principales préoccupations des pays d'accueil se traduit par une réticence à considérer l'intégration locale comme une solution durable en soi. C'est pourquoi il serait plus facilement applicable, dans la plupart des situations, d'adopter une approche axée sur l'intégration temporaire à long terme jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée.

**Les acteurs du développement** devraient également continuer de renforcer leur collaboration avec les acteurs humanitaires. Ce processus devrait avant tout inclure l'élaboration d'un cadre programmatique commun, pluriannuel et spécifique à la situation, accompagné d'une description précise des principaux rôles et des objectifs globaux, et basé sur une évaluation et une analyse communes. À cette fin, l'ensemble des acteurs internationaux et locaux doivent travailler ensemble. Les bailleurs doivent adopter des approches plus exhaustives et synergétiques du financement, les agences de développement de l'ONU doivent établir leur rôle via une approche plus inclusive et ouverte relativement aux cadres programmatiques communs plus généraux et les institutions financières internationales doivent forger des partenariats plus larges qui incluent également les bailleurs bilatéraux.

En adoptant de telles approches, les acteurs du développement devraient pouvoir s'engager dès le début des crises et se concentrer sur les besoins de développement à long terme des

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

personnes déplacées et de leur pays d'accueil ou des communautés de retour. Dans le cadre de cette approche collaborative, il est important qu'ils s'appuient sur leurs avantages comparatifs et résistent à la tentation de s'impliquer directement dans les activités humanitaires. D'un autre côté, les acteurs humanitaires doivent définir clairement, et de manière précoce, une stratégie de sortie prenant en compte les capacités du pays et aussi la nécessité de continuer à fournir une protection et un appui aux groupes marginalisés ne bénéficiant pas des autres programmes.

Dans cette approche, l'une des composantes les plus importantes consiste à mener une évaluation conjointe du contexte, qui pourra servir de plate-forme commune et de point de départ au travail de tous les acteurs. Les évaluations du déplacement conduites par la Banque mondiale dans la région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique constituent deux bons exemples de la manière dont il est possible de mener ces évaluations différemment que par le passé.<sup>1</sup> Une fois les politiques nécessaires en place et la conception des opérations terminée, toutes les sources de financement concernées, y compris les nouveaux outils de prêt et les dons, doivent être actionnées et bénéficier des contributions des secteurs privé et public, afin de projeter une véritable image du partage des responsabilités en appui à un cadre politique unique. Ici, les partenaires au développement internationaux peuvent aider les pays concernés à définir de tels cadres politiques.

Tout cela sert à démontrer que les acteurs du développement ont un rôle de premier plan à jouer dans l'intégration de la question du déplacement forcé, et qu'ils doivent tirer le plus grand parti des opportunités et des plateformes actuelles afin de relever ce défi. Parmi ces opportunités, on peut citer le consensus autour du besoin d'opérationnaliser les Objectifs de développement durable, le Sommet humanitaire mondial ou encore les efforts d'échelle nationale ou mondiale, parmi lesquels l'Alliance pour les solutions (Solutions Alliance) semble particulièrement prometteuse. En bref, il est temps que les acteurs du développement élaborent de manière holistique leurs outils et leurs instruments, qu'ils agrandissent l'échelle de leurs actions contre les impacts du déplacement forcé dans les pays fragiles et touchés par les conflits et qu'ils fassent pression auprès des autorités nationales.

Pour être le plus efficace possible, le dialogue sur l'ensemble de ces questions doit aborder les préoccupations des pays d'accueil,



Les 67 familles de PDI vivant dans ce centre collectif de Géorgie ont fui Tskhinvali en 1991. (photo prise en 2008)

considérer comment améliorer les conditions des communautés d'accueil et, par là-même, des personnes déplacées et prouver que les pays d'accueil tireront avantage de permettre aux réfugiés de faire usage de leurs propres capacités. Mais avant tout, nous ne devons jamais oublier l'importance du respect pour les autres êtres humains ; notre objectif est de les aider à vivre une vie digne, sûre et satisfaisante pendant leur déplacement et de leur apporter notre appui dans la quête d'une solution durable.

**Niels Harild [nharild@gmail.com](mailto:nharild@gmail.com)**

Ancien directeur du Programme mondial sur le déplacement forcé du Groupe de la Banque mondiale [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org). Actuellement spécialiste indépendant du déplacement forcé et du développement.

Cet article se base sur des travaux relatifs au défi du déplacement menés avec l'UNHCR, des ONG et le Groupe de la Banque mondiale. Il reflète les opinions de l'auteur mais ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'UNHCR, de la Banque mondiale ou de toute autre organisation.

1. Banque mondiale/UNHCR (2015) *Forced Displacement in the Great Lakes Region: A Development Response* <http://hdl.handle.net/10986/21708>; Banque mondiale/UNHCR (2015) *Forced Displacement and Mixed Migration in the Horn of Africa* <http://hdl.handle.net/10986/22286>