

MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 43
juillet 2013

États de fragilité

GRATUIT – NE PEUT ÊTRE VENDU



CENTRE
D'ÉTUDES
SUR LES
RÉFUGIÉS

3 De la part des rédacteurs en chef

États de fragilité

- 4 **Fragilité de l'État, statut de réfugié et 'migration de survie'**
Alexander Betts
- 7 **Comment établir des relations constructives avec des États fragiles**
Jon Bennett
- 10 **Les conséquences du déplacement de populations sur la stabilité régionale**
Joe Landry
- 12 **Liberia : politique locale, édification de l'État et réintégration des populations**
Jairo Munive
- 14 **Au Burundi, des villages de la paix pour les rapatriés**
Jean-Benoît Falisse et René Claude Niyonkuru
- 17 **États fragiles et protection en vertu de la Convention de 1969 sur les réfugiés en Afrique**
Tamara Wood
- 20 **États fragiles, identités collectives et migration forcée**
Kelly Staples
- 22 **Déplacement répété dans l'est de la RDC**
Fran Beytrison et Olivia Kalis
- 24 **Nord-Kivu, RDC: le règne du «chacun pour soi»**
Luisa Ryan et Dominic Keyzer
- 27 **La cessation du statut de réfugié peut-elle être considérée comme une garantie indiquant la fin de la fragilité de l'État ?**
Georgia Cole
- 29 **Les déplacés revendiquent leurs droits dans les États fragiles**
Antonia Mulvey
- 32 **L'État 'fantôme' d'Haïti**
Andreas E Feldmann
- 35 **Migration haïtienne post-catastrophe**
Diana Thomaz
- 37 **Interventions humanitaires pour combler les lacunes de protection**
Aurélie Ponthieu et Katharine Derderian
- 41 **Déplacements, fragilité et renforcement de la stabilité au Yémen**
Erin Mooney
- 45 **Vaincre les difficultés: éducation, commerce et développement parmi les Somaliens déplacés**
Abdirashid Duale

- 47 **Gouvernance en réseaux dans les régions frontalières en Équateur**
Lana Balyk et Jeff Pugh
- 50 **Déboutés : les réfugiés issus des gangs centre-américains**
Elizabeth G Kennedy
- 52 **Qualité des données et gestion des informations en RDC**
Janet Ousley et Lara Ho
- 53 **Le curieux cas de la Corée du Nord**
Courtland Robinson
- 55 **Était-il judicieux d'établir en Irak de nouvelles institutions chargées du déplacement ?**
Peter Van der Auweraert
- 58 **Déplacement dans un Irak fragile**
Ali A K Ali
- 60 **Traitement psychiatrique des personnes déplacées à l'intérieur, ou en provenance, d'États fragiles**
Verity Buckley
- 63 **Fragilité des États, déplacement et interventions axées sur le développement**
Yonatan Araya

Articles généraux

- 66 **Crise au Liban: des camps pour les réfugiés syriens?**
Jeremy Loveless
- 69 **Dix bonnes raisons de pratiquer les arts dans les camps de réfugiés**
Awet Andemicael
- 72 **Pistes des larmes: sensibiliser au déplacement**
Ken Whalen
- 74 **Comment un mauvais usage des traités sur les droits humains minimise les chances des demandeurs d'asile**
Stephen Meili
- 76 **Personnes âgées et déplacement**
Piero Calvi-Parisetti
- 79 **La poésie comme résistance des femmes face aux conséquences du déplacement des Bédouins en Jordanie**
Maira Seeley
- 80 **Faciliter les communications: un besoin d'urgence**
Marianne Donven et Mariko Hall
- 81 **Comprendre les concepts des réfugiés par rapport à la violence sexuelle et sexiste**
Carrie Hough
- 84 **Le g7+**

Image de couverture

Fragilité: État caractérisé par la facilité à se rompre, à être endommagé ou être détruit. Du latin *fragilis*, dérivé de la racine *frangere* («casser»).

Image de verre fracturé superposée sur la photo de réfugiés ivoiriens marchant le long d'un chemin forestier en direction de la ville de Zwedru, dans le sud-est du Liberia, suite à l'éruption de violence en Côte d'Ivoire en 2011. Cette année-là, la Côte d'Ivoire était classée au 10ème rang de l'indexation des États fragiles, un indice qui mesure la fragilité des États autour du monde.

Photo des réfugiés ivoiriens: UNHCR/G Gordon





De la part des rédacteurs en chef

Migrations Forcées (RMF) offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idée 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 par le Centre d'Études sur les Réfugiés de l'Université d'Oxford.

Personnel

Marion Coudrey et Maurice Herson
(Rédacteurs en Chef)

Kelly Pitt (Assistante de financement
et de promotion)

Sharon Ellis (Assistante)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Tél : +44 (0)1865 281700

Skype : fmreview

www.fmreview.org/fr

Avis de non responsabilité

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'Études sur les Réfugiés.

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.



ISSN 1460-9819

Conception/design

Art24 www.art-24.co.uk

Imprimerie

Fine Print (Services) Ltd
www.fineprint.co.uk



Les États fragiles sont des environnements risqués. De nombreux États manquent à leurs responsabilités envers leurs citoyens mais les États qui sont fragiles, faillis ou affaiblis sont plus susceptibles encore de rendre leurs citoyens vulnérables. L'absence d'autorité ou de légitimité peut engendrer l'apparition de violences organisées de grande ampleur, dont l'impact est parfois accentué par l'incapacité de l'État à protéger ses citoyens, en particulier les minorités. Ainsi, le conflit en tant que motif de déplacement est souvent lié à la fragilité de l'État, que ce soit comme cause ou conséquence de cette fragilité, tandis que la capacité de réaction des États fragiles et de leurs voisins face aux déplacements est devenue l'un des indicateurs-clés de leur progrès ou de leur défaillance.

Ce numéro de RMF tente de regarder au-delà des définitions, des typologies et des indicateurs pour explorer plusieurs concepts et réalités. Les articles qui suivent analysent également une variété de situations caractérisées par une corrélation entre déplacement et fragilité de l'État et d'autres dans lesquelles les pays commencent à solutionner les déplacements liés aux conflits et sortir de la fragilité. Ils abordent en outre certaines interventions humanitaires et de développement.

La fragilité de l'État peut aussi jouer un rôle primordial dans la migration forcée en cas de catastrophe naturelle ou de crise environnementale dans la mesure où l'absence de gouvernance renforce la vulnérabilité des populations et entrave leur résilience et leur capacité à s'adapter. Nous suivrons certaines de ces problématiques dans le numéro 45 de RMF, prévu pour décembre 2013, dont le thème central sera la «Migration pour cause de crises».

Nous souhaitons remercier Alex Betts pour l'assistance qu'il nous a apportée en tant que conseiller spécial sur ce numéro. Nous exprimons également notre profonde reconnaissance à la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur, au Département fédéral suisse des Affaires étrangères et au Bureau d'Évaluation du PNUD pour avoir contribué au financement de ce numéro. La liste de tous nos donateurs actuels, y compris ceux qui nous apportent généreusement une contribution sans affectation particulière, est donnée à la page 83.

Le numéro complet est disponible en ligne sur www.fmreview.org/fr/etatsfragiles en formats HTML, PDF et audio. Il sera disponible en ligne et en version imprimée en anglais, arabe, espagnol et français.

RMF43 Liste (la liste de contenu élargie de ce numéro) est disponible en ligne et en version imprimée sur www.fmreview.org/fr/etatsfragiles/RMF43liste.pdf

Nous vous encourageons à reproduire ou publier en ligne les articles de RMF mais nous vous prions de toujours mentionner la source et indiquer le lien de la page web concernée.

La liste des thèmes centraux des prochains numéros à paraître est disponible à la page 83.

Pour rester informé(e)s des dernières nouvelles et annonces de RMF, souscrivez à nos alertes-emails sur www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-email ou joignez-vous à nous sur Facebook ou Twitter.

Sincères salutations,

Marion Coudrey et Maurice Herson
Rédacteurs en chef de la
Revue des Migrations Forcées

Le nouveau style de RMF: plus léger à transporter, plus facile à lire sur les dispositifs mobiles et moins coûteux à envoyer par la poste.

Fragilité de l'État, statut de réfugié et 'migration de survie'

Alexander Betts

La fragilité de l'État constitue un défi quant au régime de réfugié. Au lieu d'insister simplement sur la nécessité de protéger les personnes qui fuient les agissements des États à l'encontre de leurs propres populations, la fragilité de l'État impose également de protéger les personnes qui fuient les omissions de l'État, que celles-ci se doivent à un manque de volonté ou à une incapacité de garantir aux citoyens l'exercice de leurs droits fondamentaux.

La désignation des États comme 'fragiles' ou 'défaillants' est fréquemment critiquée pour son manque de clarté, parce qu'elle englobe toute une variété de situations disparates et qu'il s'agit d'une étiquette politique utilisée à l'excès qui mesure les États à l'aune d'une série idéalisée de normes occidentales de gouvernance¹. Néanmoins, nous pouvons utiliser le concept de fragilité de l'État pour comprendre certains aspects importants liés à la nature changeante du déplacement et à l'adéquation ou l'inadéquation des réponses en termes de protection internationale existantes lorsque nous supposons qu'il y a rupture dans la relation entre État et citoyen, et que les États sont incapables ou ne veulent pas garantir les droits de leurs citoyens.

La société internationale des États a rédigé la Convention sur les réfugiés de 1951 aux lendemains de la seconde guerre mondiale pour répondre à la faillite de certains États qui ne garantissaient pas les droits humains fondamentaux de leurs citoyens. Toutefois, depuis la création du régime des réfugiés dans les années 1950, les circonstances qui déterminent les raisons et la forme de l'exode ont changé. Même si de nombreux débats universitaires et politiques se focalisent sur les 'nouveaux facteurs de déplacement' (comme la violence généralisée, le changement environnemental et l'insécurité alimentaire), ce qui détermine en dernière ressort la nécessité, ou non, de protection internationale c'est la qualité de la gouvernance dans le pays d'origine. Dans les pays où la gouvernance est faible, il se peut que le seul moyen d'obtenir protection soit de quitter le pays.

De la persécution à la privation

Alors que les États répressifs et autoritaires sont maintenant moins nombreux que pendant la période de la guerre froide, on assiste à une augmentation du nombre des États fragiles depuis la fin de la guerre froide. Cette tendance signifie qu'il y a moins de personnes qui fuient des persécutions causées par l'action de l'État, alors qu'elles sont plus nombreuses à fuir la privation de leurs droits humains causée par les omissions

d'États faibles qui sont incapables ou ne se soucient pas de garantir leurs droits fondamentaux.

Bien que les créateurs du régime de réfugié aient anticipé que la définition du réfugié serait susceptible d'évoluer avec le temps – à travers la jurisprudence de certains États particuliers ou du fait d'accords supplémentaires – il existe toujours un manque de clarté juridique concernant les obligations des États envers les personnes qui fuient des privations qui tombent en dehors de ce que l'on entend conventionnellement par persécution. Il est possible de soutenir que la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur les réfugiés couvre certains aspects de la fragilité de l'État parmi les causes de déplacement transfrontalier (sous le titre 'événements perturbant sérieusement l'ordre public'²) ; toutefois, son usage fragmenté et la faiblesse de sa jurisprudence, rendent son application dans le cadre des États fragiles peu fiable. Par ailleurs, même si des normes complémentaires de protection ont été développées à travers l'application du droit international des droits de l'homme afin d'étendre la protection internationale, la jurisprudence quant à elle se développe lentement et de manière inégale au plan géographique. En conséquence, la protection des personnes qui fuient des privations non contemplées par une interprétation conventionnelle de la persécution manque de cohérence et reste davantage soumise aux décisions politiques qu'à la loi.

C'est ainsi que dans l'actualité, de nombreuses personnes qui sont forcées ou se sentent forcées de traverser des frontières internationales n'entrent pas dans les catégories prévues en 1951. De nombreuses personnes qui fuient la privation de leurs droits humains dans des États fragiles ou défaillants comme le Zimbabwe, la Somalie, la République Démocratique du Congo, Haïti, l'Afghanistan ou la Libye, ressemblent tout à fait à des réfugiés, mais parce que leur situation ne correspond pas à la définition de ce qu'est un réfugié, elles se voient dénier toute protection. Ces personnes ne fuient pas des persécutions de l'État, mais bien l'incompétence de l'État et ses effets. Elles ne migrent pas pour améliorer leur situation économique, sauf si l'on

juillet 2013

considère que chercher à disposer de suffisamment de nourriture pour survivre est un motif économique. Pourtant la protection qu'elles reçoivent occasionnellement est fragmentée, elle manque de cohérence, reste imprévisible et dans le meilleur de cas est terriblement inadaptée ; et il arrive bien trop fréquemment que ces personnes soient rassemblées, détenues et expulsées plutôt que protégées.

Du point de vue de l'individu, que la privation des droits humains découle de la persécution d'un État ou d'une autre source, ne fait aucune différence. S'il devient impossible de survivre ou de maintenir des conditions fondamentales de dignité humaine sans avoir à quitter un pays, tenter d'établir une distinction entre la persécution et d'autres causes n'a pas réellement de sens.

Les lacunes en termes de protection qui affectent les personnes qui fuient des États faibles ou défaillants comptent en termes de droits de l'homme. Pour ne citer qu'un exemple notoire, de très nombreux Zimbabwéens ont fui leur pays entre 2000 et 2010 (on estime à 2 millions le nombre de Zimbabwéens qui seraient entrés en Afrique du Sud uniquement pendant cette période). Ils fuyaient une situation désespérée caractérisée par un effondrement économique et politique dans laquelle il n'existait pratiquement plus aucune opportunité de moyens de subsistance viables pour maintenir ne serait-ce que des conditions de vie les plus élémentaires. Pourtant, parce que seule une minorité de ces personnes avait été confrontées à des persécutions individuelles pour des motifs politiques, l'immense majorité des autres n'entraient pas dans le cadre de la définition du réfugié telle que définie par la Convention de 1951. C'est ainsi qu'au lieu d'être protégées, ces personnes dans leur majorité n'ont reçu dans les pays avoisinants qu'une assistance matérielle limitée ; des centaines de milliers de personnes ont été rassemblées, détenues et expulsées vers le Zimbabwe.

Ces lacunes en termes de protection comptent également au regard de la sécurité internationale. Nous savons qu'il existe une relation entre déplacement transfrontalier

et sécurité, et que là où les réponses internationales sont inadéquates, le déplacement peut exacerber le conflit ou créer des possibilités, par exemple, de recrutement par les groupes armés. Dans les années 1950, la motivation des États en créant le régime de réfugié n'était pas exclusivement axée sur le respect des droits. Elle se fondait également sur la prise de conscience des effets déstabilisateurs que pouvait comporter une faillite collective à offrir un sanctuaire aux personnes dont leur propre État ne pouvait ou ne voulait pas garantir les droits fondamentaux. Une logique similaire s'applique aux personnes qui fuient des privations graves de leurs droits. Sans une action collective cohérente, les mouvements forcés de populations – surtout en provenance d'États faibles et défaillants – peuvent avoir des implications sur la sécurité régionale et s'accompagner potentiellement de répercussions plus étendues.

La migration de survie

À défaut d'identifier les personnes comme réfugiés ou migrants économiques volontaires, nous ne disposons pas d'une terminologie permettant d'identifier clairement ceux qui devraient avoir le droit de ne pas être renvoyés dans leur pays d'origine pour des motifs liés au respect des droits de l'homme. Les personnes qui sont à l'extérieur de leur pays d'origine à cause d'une menace sur leur existence qu'elles ne peuvent pas remédier ou résoudre au niveau national – du fait d'une persécution, d'un conflit ou d'une dégradation environnementale, par exemple –



Un enfant déplacé aide sa famille à reconstruire un abri en carton aux abords de Bossaso, en Somalie.

pourraient être désignées sous le terme de 'migrants de survie'³. Ce qui importe, n'est pas la cause particulière du mouvement mais plutôt d'identifier un seuil en termes de droits fondamentaux, qui lorsqu'il n'est pas atteint dans le pays d'origine, exige de la communauté internationale qu'elle permette aux personnes concernées de traverser une frontière internationale en leur garantissant qu'elles trouveront un sanctuaire temporaire ou permanent. La différence au niveau des droits et des prérogatives dont bénéficient les réfugiés par rapport aux migrants de survie qui fuient des privations graves est arbitraire. En théorie, tous les migrants de survie ont des droits en vertu du droit des droits de l'homme. Pourtant, contrairement au cas des réfugiés, il n'existe pas de mécanismes institutionnels pour garantir la concrétisation de ces droits dans la pratique. Aucune organisation internationale n'a formellement pour responsabilité de protéger les personnes dont la prérogative de ne pas être renvoyés chez eux se fonde sur les droits de l'homme dans les cas où la définition de réfugié ne leur est pas applicable. Le caractère arbitraire de cette distinction entre persécution et privation grave d'autres droits humains comme cause de déplacement est implicitement reconnu dans d'autres domaines de la pratique internationale. Par exemple, depuis la fin des années 1990 les États ont développé un cadre institutionnel et normatif destiné à protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI). Dans le cas des PDI, plutôt que de limiter la définition à ceux qui fuient des persécutions, la communauté internationale a décidé d'adopter une approche plus inclusive.

Dans certains cas, le régime de réfugié a été 'étendu' pour apporter une protection à des migrants de survie, et dans d'autres cas cela n'a pas eu lieu. Bien que des États hôtes aient parfois adopté, signé et ratifié des normes largement similaires à celles liées au statut de réfugié, il n'en reste pas moins qu'il existe des variations significatives au niveau de ce qui se passe dans la pratique. Et bien que certaines causes sous-jacentes soient parfois communes à différents mouvements de population, la réponse des différents États hôtes face à ces populations est sujette à des variations radicales. Alors que toutes les réponses se sont avérées imparfaites d'un point de vue des droits de l'homme, certaines d'entre elles se sont avérées bien plus imparfaites que d'autres.

Au Kenya par exemple, tous les Somaliens ont été reconnus comme étant des réfugiés, quelle qu'ait été la cause immédiate de leur fuite. Cela a été le cas, y compris pendant une grande partie de la famine et de la sécheresse de 2011. En Tanzanie, le gouvernement et le HCR ont été réticents à

invoquer la clause de cessation [du statut de réfugié] pour les Congolais du Sud-Kivu, non pas à cause du risque de persécution en cas de retour mais à cause de la faiblesse de la gouvernance en RDC. Pourtant, ailleurs la réponse s'est avérée bien plus restrictive. À l'autre extrême, l'Angola en revanche a rassemblé, détenu et expulsé – souvent brutalement – des centaines de milliers de Congolais. Au pic de la crise au Zimbabwe, le Botswana a continué d'expulser des migrants zimbabwéens alors que l'Afrique du Sud avait finalement tout de même instauré un moratoire temporaire sur l'expulsion de ces mêmes zimbabwéens.

En l'absence de clarté juridique, les États ont exercé un niveau significatif de discrétion dans leurs réponses. Pendant ce temps, le rôle des organisations internationales a été largement déterminé par la volonté, ou au contraire l'absence de volonté, des gouvernements hôtes à accorder une protection aux populations qui fuyaient certaines formes de privation qui ne sont pas définies comme des persécutions.

De telles incohérences soulignent les lacunes importantes du cadre normatif et institutionnel qui protège les personnes fuyant des États fragiles et défaillants. Le défi consiste à obtenir un meilleur fonctionnement des institutions existantes plutôt que d'en créer de nouvelles. Cela doit commencer par une meilleure application des normes en vigueur, ce qui à son tour exige une meilleure compréhension des incitations politiques locales et nationales qui motivent une telle application. Toutefois, il existe encore des lacunes normatives, et à cet effet une série de principes directeurs faisant autorité pourraient contribuer à mieux faire comprendre ce que les normes existantes fixées par le droit des droits de l'homme impliquent par rapport aux migrants de survie qui se trouvent en marge du régime de réfugié. À l'heure actuelle, les réponses faites aux personnes qui fuient des privations graves de leurs droits humains dans des États fragiles et défaillants sont tout simplement trop arbitraires et trop incohérentes.

Alexander Betts alexander.betts@qeh.ox.ac.uk est Maître de conférences spécialisé dans les études sur les réfugiés et la migration forcée au Centre d'études sur les réfugiés, de l'université d'Oxford. www.rsc.ox.ac.uk

1. L'Indice des États défaillants du Fund for Peace, par exemple, classe les États en fonction d'une série d'indicateurs sociaux, politiques et économiques. <http://fp.statesindex.org/>

2. Article 1.2 www.unhcr.org/45dc1a682.html

3. Voir : Alexander Betts, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Cornell University Press, 2013.

juillet 2013

Comment établir des relations constructives avec des États fragiles

Jon Bennett

Les donateurs allouent des ressources de plus en plus importantes aux États fragiles afin de réformer et/ou de reconstruire les structures de l'État – comme le système judiciaire, la police, l'armée ou la gestion des ministères – dans un effort pour soutenir la stabilité. C'est un aspect qui s'est avéré important pour tous les secteurs de la société, notamment pour les personnes déplacées.

Tout conflit s'accompagne invariablement de déplacement. La nature prolongée des conflits dans des pays comme l'Afghanistan, la République Démocratique du Congo et le Soudan, implique que les installations de PDI motivées par le conflit deviennent rapidement semi-permanentes et parallèlement que les projets d'aide passent des secours immédiats vers la fourniture de services de bases. L'ordre du jour en matière de 'stabilisation' et de reconstruction de l'État exige en grande partie des gouvernements hôtes qu'ils assument progressivement une responsabilité plus importante dans ces services et dans les activités qui y sont associées. Le succès en matière de reconstruction de l'État suite à un conflit dépend largement du rétablissement d'un mode de gouvernement et de structures de sécurité efficaces. Au cours des dix années qui ont mené à 2010, la part de l'assistance au développement à l'étranger (overseas development assistance -ODA) destinée aux pays fragiles, touchés par un conflit a doublé pour atteindre 50 milliards de dollars et représenter 39 % de la totalité de l'aide au développement disponible.

Dans le même temps, on s'est posé, avec intérêt, la question de savoir quelle serait la manière d'évaluer les expériences de prévention du conflit et de consolidation de la paix afin d'en tirer des enseignements, que l'intervention ait lieu à propos du conflit (avec des objectifs spécifiques de renforcement de la paix à travers une intervention directe) ou pendant le conflit (projets conventionnels spécifiques à des secteurs donnés souvent 'modifiés' de manière à s'adapter à la situation conflictuelle). Parmi ces techniques on trouve des évaluations thématiques qui cherchent à saisir des constatations communes dans des contextes géographiquement et historiquement divers. Évaluer l'aide dans les situations conflictuelles est devenu une sorte de compétence de spécialiste, reconnue par la récente publication du guide du CAD-OCDE sur le sujet.¹ Les évaluateurs sont conscients des défis représentés par un schéma non linéaire et extrêmement complexe de changement social à l'intérieur de pays touchés

par un conflit dont il n'est pas possible de rendre compte grâce à une simple logique de cause à effet.

Une évaluation thématique récente est en train d'examiner la performance du PNUD dans 20 pays touchés par un conflit, en se penchant principalement sur la contribution du PNUD en faveur du renforcement de la gouvernance dans des situations fragiles.² Le PNUD est pratiquement la seule agence à avoir la capacité d'opérer 'à grande échelle' à travers une gamme multiple de domaines de programme, avant, pendant et après le déclenchement d'un conflit et plus spécialement pendant les transitions

Les dix Principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires :

1. Prendre le contexte comme point de départ.
2. Ne pas nuire.
3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental.
4. Accorder la priorité à la prévention.
5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement.
6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus.
7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte.
8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux.
9. Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite.
10. Éviter de créer des poches d'exclusion.

[Voir www.oecd.org/dac/incaf/38368714.pdf pour plus de détails. www.oecd.org/fr/cad/incaf/38368761.pdf pour la version française]

vers l'instauration de la paix et pendant la phase du développement post-conflictuel.

Toutefois, l'un des problèmes inhérents à ces principes est qu'ils alimentent une attente unique dans l'histoire qui voudrait que l'organisation soit en mesure de répondre et qu'elle réponde positivement à toutes les demandes nombreuses et variées qui lui sont adressées.

Les activités de développement n'ont pas à elles seules le pouvoir de mettre fin ou de prévenir un conflit violent et le déplacement qui l'accompagne, mais elles bénéficient de l'avantage que constitue une approche sectorielle transversale. Au Sierra Leone, suite à une guerre civile brutale qui a duré de 1991 à 2002, l'Accord de paix de Lomé a prévu l'établissement d'une Commission vérité et réconciliation. Pour ceux qui revenaient des installations de PDI, l'approche de réconciliation au niveau communautaire incluait des enquêtes sur les violations des droits de l'homme perpétrées pendant la guerre civile ainsi que l'instauration de recherches sur les processus de résolution de conflits et de réconciliation entre les différents groupes ethniques. De même, à Timor-Leste, aux lendemains de la crise de 2006 et des déplacements qui l'ont suivi, le PNUD a soutenu le retour des PDI à l'aide de trois projets impliquant l'instauration d'un dialogue entre les communautés et d'un processus de réconciliation organisé par le gouvernement. Des médiateurs communautaires ont été formés par environ 12 ONG partenaires.

Soutien au secteur public

Le PNUD travaille souvent dans des situations de conflit par l'intermédiaire d'unités de soutien à des projets qui sont généralement intégrées au secteur public et qui opèrent parallèlement à celui-ci. Bien que cette méthode puisse contribuer à renforcer le rythme et la qualité de la prestation de service, elle risque également d'affaiblir les institutions sur lesquelles les pays doivent compter sur le long terme. La communauté internationale dans son ensemble a fait l'objet de nombreuses critiques pour sa mauvaise coordination de ses experts internationaux intégrés assignés à des ministères. Au Soudan du Sud, par exemple, on a vu des centaines de visages étrangers qui 'conseillaient' de manière ostensible le gouvernement et qui géraient effectivement des départements entiers du gouvernement. Même dans les cas où des experts nationaux sont employés, les salaires et les mesures d'incitation utilisés pour attirer à ces postes des employés talentueux créent souvent des distorsions majeures au sein du marché du travail du secteur

public. Bien souvent, il y a également des pressions pour fournir des services au niveau du terrain tout en sachant que l'expansion des capacités de l'État qui permettrait la fourniture de ces mêmes services peut prendre des années. Le dilemme est particulièrement aigu dans des endroits comme la République Démocratique du Congo, dans lesquels un gouvernement central faible n'a pas été capable de trouver une solution aux nombreuses causes sous-jacentes de la poursuite du conflit, et n'a pas non plus réussi à s'occuper de la situation des nombreux PDI engendré par ce même conflit.

Les réfugiés et les PDI de retour sont fréquemment confrontés à des problèmes de propriété des terres et des biens, particulièrement s'ils ont été absents pendant une longue période. Dans un tel contexte, il peut être important de réhabiliter l'infrastructure judiciaire de base et d'étendre l'accès à l'assistance légale. La difficulté dans les contextes post-conflits consiste bien souvent à établir une passerelle entre une résolution traditionnelle des différends et des systèmes formels de justice, tout en assurant la promotion des processus de justice transitionnelle. Pour effectuer un tel travail, il est essentiel de comprendre l'économie politique d'un pays en conflit afin de pouvoir aborder une réforme judiciaire d'une manière cohérente. Par exemple, une formation judiciaire qui permet aux juges de rendre de meilleurs jugements n'aura probablement pas beaucoup d'impact s'il n'y a pas d'indépendance judiciaire, si la corruption continue de dominer le système judiciaire, ou si la police a été démantelée ou qu'elle est partielle. Résoudre ces problèmes est souvent crucial pour permettre un retour durable des réfugiés et des PDI.

Dans le Puntland (Somalie), suite à l'émergence d'un système judiciaire formel, les structures coutumières – plus particulièrement les groupes 'd'anciens' – se sont sentis menacés et ont craint de voir diminuer leur autorité et leur influence. Cela a entraîné une augmentation alarmante des cas d'assassinats de fonctionnaires de justice en 2009 et 2010, et a suscité un débat sur comment réussir à mettre en place des programmes relatifs à l'état de droit tout en faisant preuve de davantage de sensibilité par rapport à la situation conflictuelle. À l'opposé, les femmes dans la région autonome du Somaliland, en Somalie, se sont tournées de plus en plus fréquemment vers les structures formelles émergentes soutenues par l'UNDP dans la mesure où celles-ci fournissaient un forum permettant de faire entendre la voix des femmes, alors que les mécanismes traditionnels et coutumiers continuaient de les exclure.

juillet 2013

Parmi les succès notoires concernant un soutien destiné à donner aux femmes l'opportunité de participer plus pleinement dans le paysage politique et judiciaire émergeant dans les pays en situation post-conflictuelle, il convient de citer l'expansion de l'accès des femmes à la justice dans certains pays, particulièrement en faveur des survivantes de violence sexuelle et sexiste. La violence sexiste augmente pratiquement toujours pendant les guerres civiles et de manière générale également parmi les migrants forcés. Malgré l'impact disproportionné du conflit sur les femmes, celles-ci sont souvent exclues des processus de prise de décision et de planification. Les dispositions permettant de faire entendre la voix des femmes au sein des structures macroéconomiques qui déterminent le mode de croissance de l'économie, les secteurs qui feront l'objet d'une priorité d'investissement, et les types d'emplois et de perspectives d'emploi qui seront créés et pour qui, sont encore très restreintes.

Le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) des anciens combattants est un processus qui fonctionne rarement sans heurts, et pas seulement parce qu'il s'agit d'une arène extrêmement politisée qui implique l'ensemble de la communauté ainsi que tous ceux qui sont démobilisés. Malgré un certain nombre d'approches novatrices, la tendance a été de se concentrer sur les résultats – nombre de soldats démobilisés auxquels des kits de réinsertion ont été remis – plutôt qu'une amélioration à plus long terme de leurs moyens d'existence. Le problème, une fois que les aspects techniques hautement complexes (et inter-agences) de cet exercice ont été achevés, est que les agences partenaires clôturent leurs projets, que le financement des bailleurs diminue, et que le travail de suivi se limite à un groupe exclusif relativement restreint d'agences partenaires (PNUD y compris) qui ne disposent que de budgets réduits. Dans certains pays les gains positifs se trouvent



La communauté locale de la région d'El Srief, dans le Darfour du Nord, accueille les activités de proximité de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) organisées en 2011 par l'UNAMID, avec l'appui du PNUD, de l'UNICEF, de la Commission de DDR du Soudan du Nord et de l'ONG locale Las Amis de la paix et du développement.

alors souvent compensés par la résurgence de conflits locaux qui entraînent un déplacement secondaire. C'est ce qui s'est produit dans le cas du programme de DDR pendant la période de l'Accord de paix global au Soudan, de début 2005 et jusqu'à la sécession du Soudan du Sud en juillet 2011. L'effet cumulatif peut être un retour aux armes et une reprise du déplacement une fois que l'attention de la communauté internationale s'est portée ailleurs.

Analyse du conflit et changement

Pour pouvoir anticiper les conflits et contribuer à les prévenir il est impératif d'effectuer des analyses détaillées et opérationnelles de la situation conflictuelle au niveau du pays concerné. Une analyse du conflit fixe les étapes d'une théorie du changement. Une fois le problème évalué et une fois les déclencheurs de violence connus, une théorie du changement propose la manière dont une intervention dans le cadre de ce contexte pourrait modifier le conflit. Mais une compréhension exhaustive du contexte doit précéder un tel exercice. Le paysage opérationnel dans la plupart des pays en conflit se caractérise par de nouvelles formes fluides de conflits internes, habituellement provoquées par une multitude de 'déclencheurs' et exacerbées par les déplacements qui en résultent.

La nature même des conflits est qu'ils sont spécifiques aux pays dans lesquels ils se déclenchent, et qu'il

n'existe pas de formule pour les traiter de manière générale. L'efficacité d'un soutien programmé dépend toujours d'événements dans la sphère politique et sécuritaire, sur lesquels des agences extérieures n'ont aucun pouvoir d'influence. Dans les cas où les apparences de réconciliation politique sont restées des apparences, et où la violence s'est poursuivie (par exemple dans le sud de la Somalie), certaines interventions n'ont eu qu'un impact limité, et c'est fréquemment une reprise du conflit et une incapacité à résoudre les situations de déplacement qui a renversé les progrès.

Une conclusion apparaît évidente, dans les États fragiles il n'existe pas de substitut à une présence sur le terrain, forte et continue. Toutefois, même en faisant abstraction des difficultés de recruter des employés pour travailler dans des environnements hostiles, on observe une tendance alarmante de la part de certains donateurs qui consiste à augmenter les financements tout en réduisant le nombre d'employés permanents sur le terrain. Le PNUD a réussi dans une certaine mesure à résister cette

tendance, mais il n'est pas possible de développer la confiance et de démontrer un engagement à long terme si l'on est pris en otage par des considérations de 'rentabilité', précisément dans des pays où la fragilité se définit par des relations transitoires.

Jon Bennett *Jon.Bennett@dsl.pipex.com* est le principal auteur et a dirigé l'équipe qui a publié récemment les deux rapports suivants: 'Evaluation of UNDP Support to Conflict-Affected Countries in the Context of United Nations Peace Operations', (Evaluation Office du PNUD, septembre 2012), <http://tinyurl.com/UNDP-eval-conflict-2013> et 'Aiding the Peace: a multi-donor evaluation of support to conflict prevention and peacebuilding activities in southern Sudan 2005-2010 (ITAD, décembre 2010). <http://tinyurl.com/OECD-southsudan>

1. 'Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results', Lignes directrices et série de références du DAC, publication de l'OCDE (2012). <http://tinyurl.com/OECD-eval-peacebuilding-Fr>
2. Bennett, J et al, 'Evaluation of UNDP Support to Conflict-Affected Countries in the Context of United Nations Peace Operations', (Evaluation Office du PNUD, septembre 2012).

Les conséquences du déplacement de populations sur la stabilité régionale

Joe Landry

Pour empêcher la prolifération de nouveaux conflits régionaux, il est indispensable de mieux comprendre la fragilité des États mais aussi d'améliorer les politiques, y compris les politiques de financement, en faveur des populations déplacées.

La fragilité des États, les conflits et la violence étaient les thèmes centraux du Rapport sur le développement dans le monde 2011 de la Banque mondiale, témoignant de la reconnaissance croissante des liens entre la prévention des conflits intra-étatiques et la sécurité internationale plus générale.¹ Les universitaires se penchent également avec beaucoup d'intérêt sur des questions connexes, par exemple comment renforcer les États qui semblent sur le point de faillir et comment remettre en état de marche ceux qui ont failli. Les recherches empiriques révèlent que les conflits dans les pays voisins tendent à se diffuser vers l'extérieur. En revanche, on comprend moins bien la dynamique des interactions entre la migration forcée et la fragilité des États.

Il est avéré que les États fragiles et faillis produisent la majorité des réfugiés, des demandeurs d'asile et des PDI dans le monde. Ces groupes comptent parmi les plus vulnérables de la planète et doivent

souvent subir des conditions de vie intolérables dans lesquelles leurs droits humains sont bafoués, dans un contexte d'incertitude chronique concernant l'amélioration prochaine de leur sort. Il est donc essentiel de mieux comprendre les causes tout comme les conséquences de la fragilité des États afin d'éviter de telles situations indésirables. Les responsables de l'élaboration des politiques devraient utiliser et promouvoir des outils tels que les indices de fragilité des États et les recherches sur les causes des guerres civiles, en gardant à l'esprit que la fragilité et la défaillance des États sont des concepts utiles uniquement lorsqu'ils permettent d'éclairer des décisions politiques favorables et préventives et des stratégies d'intervention précoce.

La présence de populations déplacées dans les pays d'accueil où elles sont forcées de résider (en général, les pays voisins) n'est pas sans conséquences pour ces pays: elles peuvent y exacerber la pénurie de

juillet 2013

ressources, entraînant par là-même des tensions ou des conflits. Il a été prouvé que l'un des principaux facteurs de risque de guerre civile dans un pays provient de la présence d'un conflit dans les pays voisins. L'Équipe spéciale sur l'instabilité politique (Political Instability Task Force, PITF), quant à elle, a identifié seulement quatre variables essentielles sur lesquelles s'appuie son modèle de prévision de l'instabilité mondiale: type de régime, mortalité infantile, discrimination institutionnalisée et États voisins en conflit (ou variable du «mauvais voisin»)². Les résultats de ses travaux indiquent que les États entourés par au moins quatre autres États en conflit sont considérablement plus susceptibles d'entrer en guerre eux-mêmes. Alors que la variable du «mauvais voisin» de la PITF est une variable structurelle qui évolue peu au cours du temps, d'autres recherches ont révélé que les influx soudains et massifs de populations déplacées peuvent également se traduire par des impacts défavorables sur la stabilité d'un pays. Accueillir simplement dix mille réfugiés de plus au cours d'une année semble influencer fortement la probabilité d'apparition d'un conflit.

L'une des conséquences de ce phénomène est l'accentuation des pressions exercées sur les ressources nationales. La Syrie est un bon exemple: en 2007, après avoir accueilli environ 1,2 million de réfugiés irakiens, tous les prix sont montés en flèche, des denrées alimentaires les plus essentielles au loyer des logements, tandis que la consommation d'eau et d'électricité a connu une augmentation fulgurante. Essor du chômage, écoles surchargées, hôpitaux engorgés et dégradation des programmes sociaux élémentaires – tels étaient les symptômes de l'influx de réfugiés. Un sentiment de frustration a progressivement envahi tant les communautés d'accueil que les populations de réfugiés, exacerbant les tensions et provoquant des flambées de violence. Le gouvernement syrien s'est trouvé sous une pression accrue de remédier aux multiples crises mais, face à l'augmentation de la demande en services sociaux et en l'absence de ressources suffisantes, il ne pouvait pas faire grand-chose. Rétrospectivement, de nombreux arguments étayant la thèse selon laquelle le mécontentement engendré par cette situation a contribué à l'explosion de violence que la Syrie a connu en 2012.

La prolifération d'armes de petit calibre et d'autres types d'armes constitue un autre facteur de fragilisation des États en raison d'un conflit dans un pays voisin, de même que la propagation éventuelle d'idéologies extrémistes. Le conflit qui a sévi au Mali en 2012 en constitue un exemple dans la mesure où il a été probablement précipité par l'intervention

de l'OTAN en Libye et qu'il résultait en partie de la fourniture d'armes aux combattants rebelles, y compris au peuple touareg. Il est encore trop tôt pour discerner les conséquences à long terme de cette crise sur le développement économique et social du Mali. Au moment de la rédaction de cet article, il se trouve plus de 200.000 PDI au Mali, autant de réfugiés dans les pays voisins, sans tenir compte des personnes non enregistrées, pour lesquelles il n'existe aucune estimation fiable. Une meilleure compréhension de la fragilité du contexte malien et de l'impact du conflit en Libye voisine aurait donné aux responsables plusieurs options pratiques pour étouffer toute rébellion ultérieure et donc mieux protéger la population du nord du Mali.

Ces exemples illustrent les implications politiques tant pour le pays d'accueil que pour la communauté internationale des donateurs humanitaires et des organismes d'aide. Dans le pays d'accueil, il est indispensable d'offrir un soutien aux réfugiés qui arrivent, de traiter leurs demandes dans les plus brefs délais et de les aider à trouver un emploi rémunéré ainsi qu'un logement permanent. Quant aux donateurs internationaux et aux ONG, il est crucial qu'ils financent ces mesures. Toutefois, ce n'est que par la détermination politique et par des décisions s'appuyant sur des données tangibles qu'il sera possible de trouver des solutions durables pour les populations déplacées. Sinon, nous continuerons de voir les mêmes réactions en chaîne par lesquelles les conflits civils des États fragiles se diffusent dans les pays voisins.

Il y a aussi un message plus général à retenir: plus un État est fragile et plus les autorités auront besoin d'assistance afin de pouvoir prévoir de tels événements et y faire face au moyen de réformes politiques et macroéconomiques. De surcroît, les systèmes locaux, régionaux et mondiaux d'alerte rapide et d'intervention en cas de conflit doivent intégrer ces enseignements à leur éventail d'indicateurs. Ce n'est que par une perception plus aiguë de la fragilité des États et de ses liens avec le déplacement que nous pourrions mieux prévenir les crises ou remédier aux situations qui provoquent aujourd'hui le déplacement de millions de personnes à travers le monde.

Joe Landry *joel.landry@carleton.ca* est doctorant à l'École d'affaires internationales The Norman Paterson School of International Affairs de l'Université de Carleton au Canada et rédacteur adjoint du *Canadian Foreign Policy Journal*.

1. Voir l'article de Yonatan Araya dans ce numéro, à la page 63.

2. <http://tinyurl.com/Systemicpeace-GlobalModel>

Liberia : politique locale, édification de l'État et réintégration des populations

Jairo Munive

Il serait bon que les interventions visant à porter assistance aux PDI et aux réfugiés de retour dans un État fragile prennent en compte les contextes politique et économique locaux post-conflit. En effet, ces derniers influencent profondément la réintégration des populations touchées par le conflit en question.

Les litiges fonciers qui opposent des groupes de population retournant dans leur pays après-guerre menacent les efforts de paix dans de nombreux contextes post-conflit encore fragiles. Au cours des 15 années de guerre civile au Liberia, près d'un million de personnes ont fui en tant que PDI ou réfugiés après avoir abandonné leur logement et leurs terres. Beaucoup d'entre elles ont trouvé ces propriétés occupées alors qu'elles rentraient chez elles au cours de la phase de reconstruction post-conflit, avec pour résultat des tensions croissantes, de nombreux litiges fonciers et un risque latent d'éruptions de violence.

La guerre civile a dévasté le Liberia entre 1989 et 1996 puis de nouveau entre 1999 et 2003. Depuis 2003, la communauté internationale porte ses efforts sur le Liberia pour y renforcer les capacités de l'État et y réintégrer les populations touchées par la guerre. Les réfugiés, PDI et anciens combattants, tous perçus comme des groupes déconnectés de leur communauté d'origine et donc nécessitant une assistance, rencontrent de semblables difficultés. Les interventions qui visent à promouvoir durablement leur réintégration présentent également une ressemblance frappante. Toutefois, sur le terrain, dans le contexte de la reconstruction de l'État, la réintégration des anciens combattants et la réintégration des migrants forcés pourraient s'appuyer sur des intérêts divergents et même aboutir à des résultats antagonistes. Il est donc crucial de comprendre la situation politique post-conflit pour garantir le succès des efforts de réintégration des uns comme des autres.

La ville de Ganta, dans le nord du pays, est un centre commercial et de transit important qui attire les commerçants et les négociants, mais la guerre y a modifié les modalités d'accès et de contrôle des terres si bien que des litiges ont commencé à apparaître entre différents groupes, notamment entre les anciens combattants et les réfugiés de retour. Ces litiges sont exacerbés par le fait que ces deux groupes appartiennent à des ethnies différentes, n'ont pas la même religion et soutenaient des factions rivales au cours de la guerre.

Au début du processus de désarmement, une majorité d'anciens combattants a choisi de s'installer de manière permanente à Ganta car ils s'y sentaient plus en sécurité et que la ville semblaient leur offrir de meilleures possibilités de subsistance, mais aussi en raison de l'infrastructure sociale existante. Ils ont utilisé le premier versement de l'indemnité transitionnelle de sécurité sociale (Transitional Safety Net Allowance), versée aux anciens combattants dans le cadre des programmes de Désarmement, Démobilisation et Réintégration pour assurer leur indépendance financière dans la période précédant la réintégration, pour atténuer leur dépendance envers leurs anciens commandants et démarrer des petites entreprises informelles. Il leur semblait avantageux d'acquérir les propriétés des quartiers centraux de la ville car elles sont proches des marchés et que les rues principales sont considérées comme cruciales pour le succès des entreprises informelles.

En 2004, dans le cadre des programmes de rapatriement et de réintégration de nombreux PDI et réfugiés, des milliers de personnes sont rentrées des camps situés au Liberia ou en Guinée voisine pour regagner la propriété qu'elles avaient abandonnée à Ganta. L'UNHCR a entrepris des projets exhaustifs de réintégration communautaire dans l'ensemble des régions de retour des PDI au Liberia, qui étaient aussi pour la plupart des régions de retour des réfugiés. Il existe donc un haut degré de cohésion entre les processus de réintégration des PDI et des réfugiés.

Politique locale et absence d'État

À la fin de la guerre, en 2003, les aînés locaux de Ganta et les commandants de certaines milices ont nommé un maire et rétabli le conseil municipal, donnant ainsi aux autorités civiles municipales une structure politique. Plusieurs commandants sont alors devenus des dirigeants locaux de facto en s'arrogeant le contrôle des pouvoirs publics locaux, tout en continuant de protéger les anciens combattants qui restaient sous leur tutelle, tandis que la communauté internationale entamait le processus d'édification d'institutions nationales fonctionnelles, principalement à Monrovia, la capitale.

juillet 2013



Des anciens combattants et leur famille étendue construisent une maison sur des terres squattées du centre de Ganta.

La réintégration réussie des combattants est une condition préalable à l'établissement d'un niveau de sécurité permettant la réintégration sans heurt des réfugiés et la stabilisation des pays post-conflit et des États fragiles. Toutefois, dans ce cas, les subventions internationales en faveur des anciens combattants ont facilité l'apparition de communautés de squatteurs sur des terres urbaines de grande valeur et posé les fondations de litiges fonciers persistants entre les rapatriés et les anciens combattants ou leurs appuis politiques. Il existe donc des liens étroits (mais antagonistes) entre, d'un côté, la réintégration des réfugiés et, d'un autre côté, la démobilisation et la réintégration des combattants

Dans plusieurs régions du Liberia, le rôle et les fonctions des autorités locales et nationales se recourent, notamment en matière de location de terrains publics ou d'octroi de droits aux squatteurs. Il est généralement admis que l'administration municipale peut octroyer de tels droits sur les terres qui appartiennent à l'État. Toutefois, à Ganta, après 2003, le maire et le conseil municipal ont accordé ces droits aux personnes installées sur des terres privées. Entre 2003 et 2006, les autorités centrales libériennes étaient virtuellement

absentes de la municipalité et ne sont intervenues que sporadiquement dans les affaires locales. Ce n'est qu'en 2008, sur ordre direct du ministère de l'Intérieur, que le maire a dû suspendre et révoquer tous les droits accordés aux squatteurs – du moins sur le papier. En effet, malgré la révocation de leurs droits, les anciens combattants squattaient toujours des terrains du centre de Ganta en 2010.

Dans le processus de reconstruction d'une nation après la guerre, les litiges fonciers comptent parmi les plus grands obstacles au rétablissement de la paix et de la sécurité à l'échelle du pays. En 2006, le président libérien a établi une Commission des terres chargée principalement d'enquêter sur les divers litiges fonciers qui étaient la source de tensions ethniques continues. Cette commission a organisé des consultations et des audiences publiques tout autour du pays dans l'intention de donner à toutes les parties l'occasion d'exprimer leurs griefs et leurs préoccupations. En raison de son poids économique, Ganta constituait l'une des zones les plus disputées.

Puisque la plupart des litiges concernaient sa rue principale, la commission y a recommandé la construction de nouvelles rues afin d'attirer

des entreprises à la fois plus nombreuses et plus diversifiées. Cette mesure n'a toutefois pas permis de résoudre la situation, pas plus que la commission de suivi établie fin 2008. Ainsi, de nombreux litiges fonciers restent à ce jour irrésolus.

Dans le Liberia de l'après-guerre, les litiges et les luttes sociales relatifs aux terres ne sont pas seulement une question foncière mais aussi, sur un plan plus général, une question d'autorité et de légitimité. Les rapatriés revendiquent ces terres et ces propriétés car ils en étaient les détenteurs avant la guerre et qu'ils font valoir leur droit à revenir à une situation identique à celle de l'avant-guerre. Les anciens combattants, eux, basent leurs revendications sur leur présence physique et leur occupation de facto de ces terres, sur des menaces de violence et sur un droit moral à posséder ces terres en tant que «récompense» pour leur héroïsme et pour les avoir défendues pendant la guerre. À l'heure actuelle, le retour des réfugiés et des PDI et la réintégration des combattants semblent être deux processus mutuellement exclusifs. Il en résulte une réorganisation profonde des relations sociales, politiques et économiques des populations locales et un retardement du processus de réconciliation véritable. À ce jour, la communauté internationale a cherché à stabiliser l'État libérien sur le plan central, à Monrovia, et ne s'est que

timidement attaqué aux questions de l'accès aux terres et de l'exercice local du pouvoir politique.

Conseils pour les organismes externes

Les conclusions ci-dessus suggèrent que la communauté internationale devrait :

- prendre note des contextes politiques et économiques locaux lorsqu'elle intervient pour porter assistance aux PDI et réfugiés dans un État fragile;
- traduire et adapter les normes internationales, telles que celles prescrites pour la réintégration des anciens combattants et des migrants forcés, aux contextes particuliers de l'organisation politique locale émergente dans les États fragiles afin de garantir des résultats sur le terrain; et
- baser les programmes de réintégration, qu'ils soient destinés aux anciens combattants ou aux migrants forcés, sur des recherches factuelles concernant la situation économique et politique d'après-guerre dans les États fragiles.

Jairo Munive jari@diis.dk est chercheur postdoctoral pour l'unité Paix, risque et violence de l'Institut danois d'études internationales www.diis.dk/sw18950.asp

Au Burundi, des villages de la paix pour les rapatriés

Jean-Benoît Falisse et René Claude Niyonkuru

Au Burundi, les villages de la paix, destinés à servir de modèles en matière de réintégration et de centres de développement économique, ont rencontré de nombreuses difficultés liées à la fragilité prolongée du pays.

Depuis 2005, des villages sont construits spécialement au Burundi pour accueillir les rapatriés sans terre et «déracinés» après leurs années d'exil en Tanzanie, où certains s'étaient réfugiés depuis 1972 et d'autres depuis 1993. Alors que la plupart des réfugiés ont pu retourner sur leurs terres, certains d'entre eux n'avaient nulle part où aller. Peu de liens unissaient encore les «rapatriés hutus de 1972» à leur pays d'origine, si bien qu'ils ne connaissaient pas l'existence de leurs terres ou de celles de leurs parents au Burundi.

L'idée est alors née de construire des villages pour accueillir les personnes qui avaient fini par occuper les bureaux des autorités administratives pour exiger une solution à leur situation. Les Twas (le troisième groupe ethnique du Burundi) sans terre, les Tutsis

déplacés de l'intérieur et les autres catégories de personnes vulnérables étaient également invitées à venir vivre dans ces villages en vue de faire renaître la diversité sociale. Cela leur a valu le titre de «villages de la paix». Alors que l'influx de réfugiés se prolongeait, il était plus urgent que jamais de trouver une solution permanente pour les rapatriés. L'UNHCR a donc travaillé avec les autorités pour créer, entre 2004 et 2007, une première génération de 19 villages à travers le pays, bien que le concept du village soit largement étranger au paysage burundais, où les logements sont généralement dispersés sur les flancs des collines.

Une évaluation de la première génération de ces villages de la paix a révélé non seulement que les bâtiments avaient commencé à se détériorer mais

juillet 2013

aussi que les villages ne donnaient aucun moyen à leurs habitants de se réintégrer à l'environnement socio-économique local. La décision a alors été prise de construire des villages de deuxième génération, qui ne fourniraient pas seulement un abri mais aussi de l'eau et des installations sanitaires décentes, ainsi que des moyens de subsistance, des terres cultivables et des activités génératrices de revenus pour les habitants. C'est ainsi que huit villages connus sous le nom de «villages ruraux intégrés» ont été érigés dans les provinces du sud du pays entre 2007 et 2010.

Cinq ans, voire même dans certains cas, dix ans après leur construction, le succès de ces villages de la paix peut être au mieux décrit comme mitigé. La réintégration a surtout eu lieu sur le plan géographique plutôt que sur le plan social; dans de nombreux endroits, les habitants du village courent le risque d'être perçus comme des citoyens de seconde classe pendant encore au moins une génération. Aucun des villages ne semble être parvenu au niveau d'intégration promis. Nombre d'entre eux dépendent toujours de l'aide alimentaire du Programme alimentaire mondial ou du ministère de la Solidarité nationale tandis que, dans la vaste majorité des villages, aucune activité économique ne semble se développer. Dans la pratique, ces villages ne sont pas des entités économiquement viables: ils sont plutôt la proie de la spéculation immobilière, dans un contexte de tensions croissantes avec les communautés locales. Les villages situés dans des zones peu fertiles peinent à attirer les rapatriés, qui leur préfèrent les centres de logement temporaires de l'UNHCR.

Le cercle vicieux de la fragilité?

Alors que les politiques de villagisation dans la région d'Afrique centrale et orientale ont marqué les esprits par leur caractère souvent coercitif (comme en Éthiopie, en Ouganda, en Tanzanie, au Rwanda et, dans les années 1990, au Burundi même), ces nouveaux villages sont censés abriter uniquement des personnes venues y vivre de leur propre gré. Toutefois, ce caractère «volontaire» peut être mis en doute au regard de la situation dans laquelle se trouvaient les personnes avant de s'installer dans un village, cette installation ayant souvent été motivée par la promesse d'une vie décente.

Les villages de la paix burundais construits entre 2004 et 2010 se distinguent également par leur double objectif: servir non seulement de lieu de réintégration mais aussi, selon la rhétorique officielle, d'exemple de développement dans l'un des pays les plus ruraux du monde. Les logements éparpillés sur les collines du Burundi sont considérés comme peu favorables au développement

économique du pays dans la mesure où il est plus facile de fournir des services sociaux essentiels à une population plus densément concentrée. Cette rhétorique est en fait assez semblable à celle qui sous-tend les programmes de villagisation *ujamaa* en Tanzanie et *imidugudu* au Rwanda.

Fondamentalement, le projet de réintégration des villages de la paix est donc incroyablement ambitieux. Pour porter ses fruits sur le long terme, il implique en fait que l'État (et non l'aide internationale) soit capable de fournir à ses habitants un niveau suffisant de services sociaux de base et un degré suffisant de sécurité, c'est-à-dire les deux éléments-mêmes dont l'absence définit un État comme fragile.

Alors que la sécurité dans les villages n'est pas aussi bonne qu'elle le pourrait, il s'agit toutefois d'un moins grand problème que le manque de services sociaux essentiels adaptés aux besoins des habitants du village. L'éducation primaire en constitue un exemple flagrant. Comme ils ont préalablement vécu Tanzanie, la plupart des enfants du village ont appris le swahili et non le kirundi, langue nationale du Burundi et langue utilisée dans l'enseignement. Ainsi, à moins d'avoir la chance de bénéficier de l'un des projets de soutien éducatif organisés par les organisations caritatives internationales, les enfants des villages ont peu de chance de réussir au sein du système scolaire burundais. D'un autre côté, l'État n'est pas en position de fournir le même niveau de services sociaux essentiels dans les zones avoisinantes que dans les villages eux-mêmes (comme c'est parfois le cas pour l'approvisionnement en eau), ce qui entraîne des conflits entre les communautés qui vont parfois jusqu'au sabotage des infrastructures.

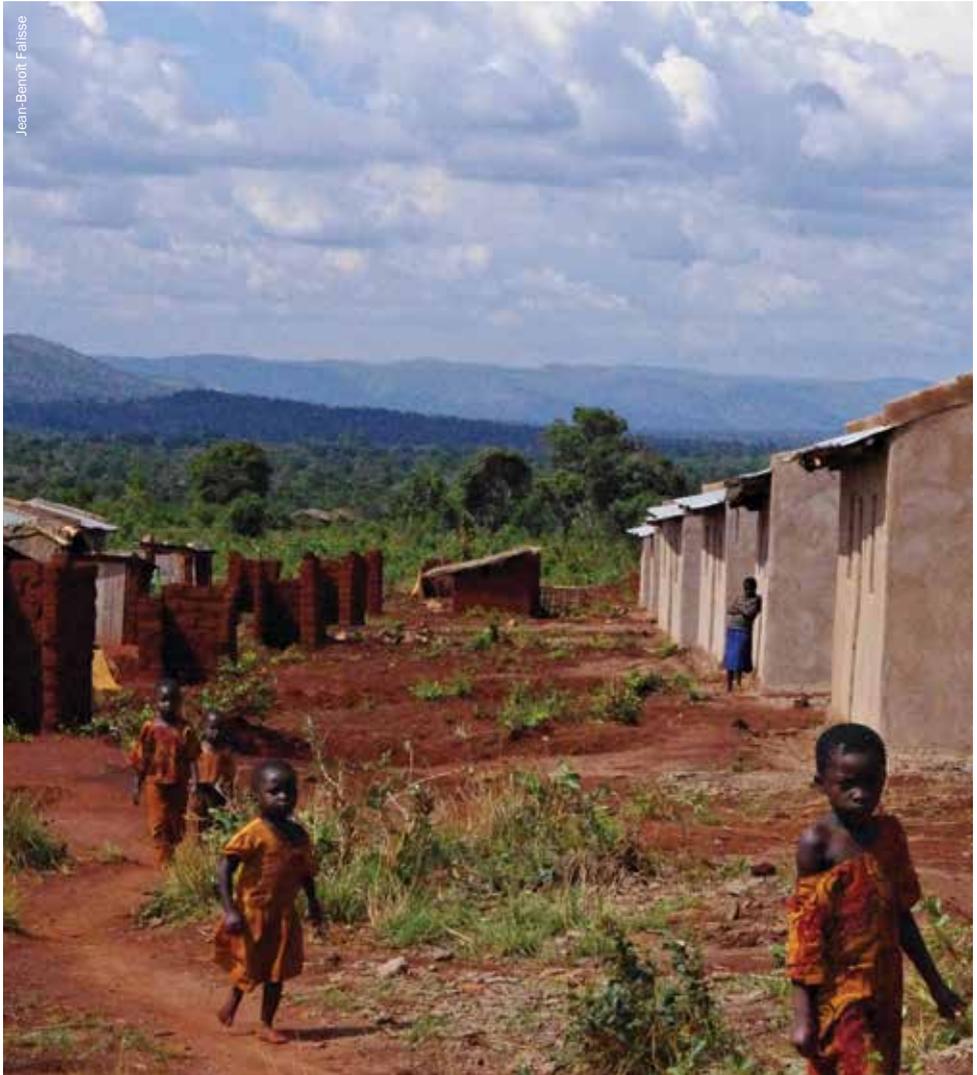
L'absence de légitimité de l'État dans les villages de la paix se manifeste également par la capacité limitée des institutions locales à préserver des relations communautaires pacifiques. Cependant, les rapatriés représentent réellement une source potentielle de développement. Par exemple, la plupart d'entre eux parlent le swahili et possèdent une certaine connaissance de l'anglais, deux outils importants pour un pays qui a rejoint la Communauté d'Afrique de l'Est bien qu'aucune des deux langues véhiculaires de cette organisation n'y soit parlée.

Les terres constituent l'une des causes fondamentales de la fragilité du Burundi et d'autres pays. Et ces villages, qui s'étendent sur des terres et mettent des parcelles à disposition de leurs habitants pour leur permettre de pratiquer l'agriculture de subsistance, viennent encore accentuer les problèmes, dans un contexte où les mécanismes de résolution des

juillet 2013

conflits sont peu nombreux. 70% des litiges portés devant les tribunaux locaux burundais sont de nature foncière, tandis que la taille moyenne des parcelles a été réduite de génération en génération pour n'atteindre plus que 0,3 hectare aujourd'hui. On estime que jusqu'à 18% des terres du pays feraient l'objet de litiges. Malgré les efforts récemment menés, l'État lui-même peine à clarifier le statut de nombreux terrains. Et au niveau local, les autorités sont régulièrement surchargées.

Si la fragilité de l'État représente un obstacle de taille au succès de la réintégration par le biais des villages de la paix, ces derniers portent également en eux le risque de perpétuer cette fragilité. Ils menacent de délégitimer l'État, qui semble incapable de gérer la situation. Parallèlement, alors qu'ils continuent d'être le lieu de vie de citoyens de deuxième classe dépendants de l'aide humanitaire, ces villages représentent aussi une source de frustration. La situation semble irrésoluble, étant donné que la



Jean-Benoit Fallaise

Village de la paix à Nkurye, dans le sud du Burundi, en novembre 2010.

juillet 2013

solution du village s'accompagne de ses propres problèmes, créant ainsi un cercle vicieux de fragilité.

Les villages constituent une question épineuse et il serait tout simplement trop facile de rejeter d'emblée tous les efforts réalisés à ce jour. La réintégration de plus de 5.000 familles déracinées arrivées presque toutes simultanément représente un formidable défi pour n'importe quel pays, et d'autant plus pour le Burundi, une nation fragile à peine remise d'une sanglante guerre civile. Une approche au cas par cas, basée sur une réintégration famille par famille et colline par colline, semblerait moins problématique. Toutefois, il s'agirait d'une tâche monumentale, surtout après le retour de 35.200 ressortissants burundais suite à la fermeture du camp tanzanien de Mtabila fin 2012. L'erreur commise avec les villages en tant que solution de réintégration provient peut-être d'avoir voulu voir les choses en grand trop rapidement ou d'avoir mis la charrue avant les bœufs. L'histoire semble nous enseigner que les villes et les villages ne

stimulent pas le développement économique; au contraire, c'est le développement économique qui entraîne l'apparition des villes et des villages.

Pour renforcer les capacités de l'État – l'une des étapes nécessaires pour sortir le pays de sa fragilité – il faut gagner la confiance des citoyens. Mais hélas, l'histoire des villages de la paix telle qu'elle s'est déroulée ces quelque dix dernières années continue d'illustrer l'incapacité du système à gagner cette confiance et à se défaire de la fragilité. Il n'existe aucune solution miracle, mais nous pouvons espérer qu'une activité économique s'y développe enfin pour transformer ces villages actuellement maintenus en vie par l'aide internationale en communautés stables et durables, où les droits humains fondamentaux sont respectés.

Jean-Benoît Falisse jean-benoit.falisse@qeh.ox.ac.uk est chercheur au Collège St Antony's d'Oxford. René Claude Niyonkuru rcniyo@yahoo.com est chercheur sur les politiques foncières et étudiant en Master à l'institut de politique et de gestion du développement de l'Université d'Anvers, Belgique.

États fragiles et protection en vertu de la Convention de 1969 sur les réfugiés en Afrique

Tamara Wood

Les pratiques actuelles dans les États africains mettent en lumière tant le potentiel que les limitations de la Convention de 1969 sur les réfugiés en Afrique relativement à la protection des déplacés en provenance d'États fragiles.

Selon la plus récente indexation des États fragiles, 16 des 20 États les plus fragiles du monde se trouvent en Afrique.¹ Des pays tels que la Somalie, le Soudan, la République démocratique du Congo (RDC) ou encore le Zimbabwe se trouvent continûment en haut du classement. Il est probablement peu surprenant de constater que ces pays sont aussi de grandes sources de flux de réfugiés sur le continent africain. Par exemple, la guerre civile prolongée en Somalie a entraîné le déplacement de plus d'un million de personnes hors des frontières du pays, vers le Kenya et au-delà. Et en Afrique du Sud, plus de 100.000 demandes d'asile sont déposées chaque année par des ressortissants zimbabwéens.

Le statut juridique des personnes déplacées originaires d'États fragiles est souvent ambigu. Celles qui peuvent établir une « crainte fondée » d'être persécutées pour l'un de cinq motifs acceptés (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social particulier ou opinion politique) auront le droit à une protection en vertu de la Convention de

1951 régissant les aspects spécifiques des réfugiés (la Convention de 1951). Cependant, cette dernière ne couvre pas la plupart des personnes fuyant les nombreux autres symptômes de la fragilité des États, dont la faible gouvernance, l'insécurité généralisée, la pauvreté et le manque de services essentiels, car ces personnes ne parviennent pas à établir un risque personnel de persécution ni un lien entre le risque encouru et l'un des cinq motifs de la Convention.

En Afrique, on pourrait s'attendre à ce que cette carence de protection soit comblée par le pendant régional de la Convention de 1951, c'est-à-dire la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (la Convention de 1969). En effet, celle-ci élargit la protection des réfugiés pour couvrir les personnes forcées de fuir de chez elles « du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public ». ² Les mérites de la Convention de 1969 ont été amplement loués

dans la mesure où celle-ci couvre une grande variété de situations et qu'elle semble généralement octroyer un statut juridique aux personnes fuyant les types de danger considérables, généralisées et indiscriminés qui caractérisent le contexte des États fragiles. Moins connus toutefois sont les effets de la Convention de 1969 sur les pratiques en matière de protection des réfugiés africains.

Protection des personnes fuyant un État fragile

L'expérience des pays d'accueil des réfugiés tels que l'Afrique du Sud, le Kenya et l'Ouganda suggère que, dans certaines circonstances, la Convention de 1969 a joué un rôle important pour étendre la protection aux personnes issues d'États fragiles déplacées au-delà des frontières de leur pays. Au Kenya, par exemple, le statut de réfugié est octroyé sur une base *prima facie* aux personnes fuyant les conflits et l'instabilité qui règnent dans le centre et le sud de la Somalie, en vertu des dispositions plus générales de la Convention de 1961. Cette pratique s'est poursuivie en 2011, lorsque des milliers de Somaliens supplémentaires ont traversé la frontière pour se rendre au Kenya sous l'effet de la sécheresse et de la famine, l'UNHCR et le gouvernement kényan reconnaissant tous deux la relation réciproque entre les soi-disant causes «naturelles» du déplacement, telles que la sécheresse, et le contexte somalien plus général, dont les conflits, l'insécurité et l'absence de gouvernement fonctionnel.

La Convention de 1969 a également joué un rôle de premier plan dans la protection des personnes fuyant les combats entre l'armée et les groupes rebelles de RDC, notamment dans les régions du Nord et du Sud Kivu. En Ouganda, le statut de réfugié est automatiquement octroyé aux personnes déplacées de ces régions en vertu de la Convention de 1969. En Afrique du Sud, plusieurs responsables de l'octroi du statut de réfugié reconnaissent également que la situation en RDC s'apparente à des «événements troublant gravement l'ordre public» selon la même Convention. Même l'UNHCR, qui s'est parfois montré prudent dans son interprétation du régime de protection élargi pour les réfugiés d'Afrique, estime que les personnes issues de l'Est de la RDC répondent probablement aux critères de protection de la Convention de 1969.

Par conséquent, relativement aux déplacements provenant d'États fragiles tels que la Somalie et la RDC, la Convention de 1969 s'est avérée particulièrement utile pour garantir une protection juridique à des personnes qui ne répondraient probablement pas aux critères de la Convention de 1951. Toutefois, dans ces deux situations, la présence

d'un conflit armé constituait l'une des caractéristiques majeures de la fragilité de l'État. Une extension semblable de la protection aux personnes fuyant les nombreux autres symptômes de la fragilité des États, dont la faible gouvernance, l'insécurité alimentaire et le manque de services essentiels, n'a pas été observée.

En Afrique du Sud, les demandes d'asile émises par des ressortissants zimbabwéens sont quasiment toutes déboutées. Selon le gouvernement, les responsables et même de nombreux défenseurs des réfugiés, les Zimbabwéens qui émigrent en Afrique du Sud ont souvent ouvertement l'intention de rechercher de meilleures opportunités d'emploi et d'éducation, ce qui en fait des «migrants économiques». Selon la Commission d'appel des réfugiés d'Afrique du Sud, malgré la destitution prolongée et généralisée des droits socio-économiques fondamentaux subie par les Zimbabwéens, le pays ne correspond pas aux critères de la Convention de 1969 en raison de la stabilité relative qui y règne sur le plan du respect de la loi et de l'ordre public.

Les personnes fuyant le nouvel État du Soudan du Sud remettent elles aussi en question la capacité de la Convention de 1969 à protéger les personnes fuyant les symptômes de la fragilité de l'État qui ne sont pas liés aux conflits. De vastes zones du Soudan du Sud sont toujours marquées par la violence et l'insécurité, et pourtant, de l'autre côté de la frontière, dans le camp de réfugiés de Kakuma au nord-ouest du Kenya, la vision est tout autre: les Sud-Soudanais viennent au Kenya principalement pour accéder aux services éducatifs, sanitaires et alimentaires qui demeurent quasiment inexistantes dans leur pays. À ce jour, la Convention de 1969 n'a jamais été appliquée aux personnes fuyant le Soudan du Sud tandis que plusieurs fonctionnaires de l'UNHCR ont exprimé leurs doutes quant à la possibilité de considérer ces personnes comme de véritables réfugiés.

Bien que les exemples susmentionnés ne constituent en rien une évaluation exhaustive de l'application de la Convention de 1969 ou de sa capacité à protéger les personnes fuyant les États fragiles à travers le continent africain, ils n'en sont pas moins de bons indicateurs du potentiel de la Convention, mais aussi de ses limitations, pour réagir aux déplacements de populations originaires d'États fragiles. Ils suggèrent notamment que les États semblent plus disposés à appliquer la Convention dans les situations où ces déplacements sont perçus comme la conséquence de l'existence de conflits armés et de la détérioration générale de l'ordre public. En revanche, l'application de la Convention semble moins évidente lorsque

juillet 2013

les populations fuient les nombreux autres symptômes de la fragilité de l'État, que ce soit la mauvaise gouvernance, l'insécurité alimentaire ou encore l'accès limité aux services essentiels.

«Événements troublant gravement l'ordre public»

L'une des raisons de l'ambiguïté de la réaction des États face aux différents aspects de la fragilité, c'est que le champ d'application de la Convention elle-même manque de clarté. Au contraire de la Convention, qui a fait l'objet de nombreuses analyses approfondies par des chercheurs universitaires, des praticiens et des institutions internationales, la Convention de 1969 a été peu étudiée et il n'existe tout simplement aucune directive concernant son champ d'application. Pourtant, l'élargissement de la protection accordée par la Convention de 1969 aux personnes fuyant des «événements troublant gravement l'ordre public» est particulièrement important dans le cas des déplacements de populations originaires d'États fragiles.

Comme cette expression est l'élément de la convention qui élargit le plus le champ d'application du terme «réfugié», elle est aussi la plus contestée. Son interprétation la plus généralement acceptée couvre les événements d'origine humaine qui troublent le respect de la loi et l'ordre public, tels que les conflits ou la violence généralisée. Un aspect moins clair toutefois concerne la possibilité de l'appliquer également aux causes naturelles du déplacement, comme les sécheresses, les inondations ou les séismes, ou aux personnes fuyant la destitution de leurs droits humains, y compris de leurs droits socio-économiques tels que le droit à l'alimentation, à l'éducation et aux soins de santé.

Quelle que soit la perspective de chacun sur ces questions, l'établissement d'une nette distinction conceptuelle entre les causes «humaines» et «naturelles» du déplacement ne reflète pas toujours la réalité, comme le démontrent les conditions au Soudan du Sud et en Somalie. Par exemple, alors que la sécheresse qui a sévi dans la Corne d'Afrique en 2011 a forcé des centaines de milliers de Somaliens à fuir leur pays à la recherche de la sûreté, de la sécurité alimentaire ou de toute autre assistance, la majorité des Kenyans affectés eux aussi par la sécheresse sont restés sur place car ils bénéficiaient d'un niveau de sécurité et d'assistance relativement plus élevé dans leur pays. De la même manière, la distinction entre, d'un côté, les «migrants économiques» et, d'un autre côté, les réfugiés ou «migrants forcés» reste floue dans le meilleur des cas. Les personnes se déplacent

pour des raisons complexes et souvent multiples, et d'autant plus dans le cas des États fragiles.

Dans le contexte juridique et pratique des déplacements originaires d'États fragiles, le concept-même de fragilité de l'État pourrait servir de point de référence utile pour faire la distinction entre les personnes qui méritent une protection internationale en vertu de la Convention de 1969 et les autres. Par définition, les États fragiles sont ceux dans lesquels les capacités de l'État à remplir ses devoirs les plus élémentaires envers les citoyens (dont le devoir de protection) sont compromis. Parallèlement, les citoyens sont incapables d'agir pour que ces devoirs envers eux soient remplis, et c'est cela qui leur donne le droit de solliciter la protection de la communauté internationale. Cette idée n'est d'ailleurs pas nouvelle. Le concept de «protection par substitution» a déjà été utilisé pour décrire et justifier le régime de protection internationale des réfugiés depuis son instauration ou presque.

Cela ne signifie pas que chaque personne quittant un État fragile est forcément un réfugié; pour commencer, les symptômes de la fragilité des États n'ont généralement pas les mêmes impacts sur chaque individu et chaque communauté d'un État donné. Il s'agit plutôt d'affirmer que l'incapacité caractéristique des États fragiles à protéger leurs citoyens pourrait servir de cadre utile et pertinent pour définir l'expression «événements troublant gravement l'ordre public», une expression qui pourrait sinon se prêter à toute sorte d'interprétations. En d'autres mots, l'incapacité d'un État à remplir ses devoirs essentiels envers ses citoyens pourrait être déterminante pour décider si, dans un ensemble particulier de circonstances (qu'elles soient d'origine humaine ou naturelle), les autres États doivent alors remplir leurs obligations en matière de protection internationale. Lorsque le pays de résidence d'une personne est incapable de lui assurer un degré de protection élémentaire, elle pourrait alors légitimement solliciter la protection que lui accorde la Convention de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique.

Tamara Wood tamara.wood@unsw.edu.au est assistante d'enseignement doctoral Nettheim à la Faculté de Droit de l'Université des Nouvelle-Galles-du-Sud. www.law.unsw.edu.au

1. L'indexation des États fragiles est publiée chaque année par Fund for Peace. Elle est disponible sur : <http://fpf.statesindex.org>
2. <http://tinyurl.com/AfrRefugeeConvention>

États fragiles, identités collectives et migration forcée

Kelly Staples

La migration forcée et la violation des droits des minorités sont à la fois des causes et des conséquences de la fragilité et de l'échec des États. La communauté internationale a eu une tendance préoccupante à ignorer les questions relatives aux capacités de l'État lorsqu'il s'est agi de décréter des rapatriements. La gouvernance et l'état de droit devraient constituer des aspects essentiels dont il faudrait tenir compte dans toute tentative pour résoudre la migration forcée dans des États fragiles comme la République Démocratique du Congo.

La défaillance d'un États se doit à toute une gamme de raisons sociales, politiques et économiques complexes, et lorsqu'elle survient elle cause des problèmes graves à ceux qui vivent à l'intérieur des frontières de l'État concerné. Les citoyens pâtissent des conséquences de l'insécurité alimentaire, du manque d'eau, du déclin économique, de l'augmentation de la corruption, de la mauvaise qualité ou de l'absence de services publics et d'une recrudescence des atteintes à toute une série de droits humains. Par ailleurs, la défaillance de l'État peut entraîner les gouvernements à poursuivre délibérément des politiques d'exclusion dans une tentative pour obtenir un soutien public. Les minorités résidentes deviennent alors particulièrement vulnérables à des atteintes aux droits de l'homme, alors que les relations entre groupes ethniques se tendent souvent jusqu'à la rupture et que les institutions étatiques se fragmentent en fonction des divisions ethniques.

C'est particulièrement dans les États postcoloniaux que l'on observe une absence d'adéquation entre les frontières d'un État et les peuples qu'elles contiennent. Même dans ces types de cas, il existe de bonnes raisons pour ne pas souhaiter l'effondrement éventuel des États existants et leur reconstruction sous la forme d'États nouveaux. Premièrement, l'histoire nous apprend que la force qui pousse à créer des États mono-ethniques a été en soi une cause majeure de migrations forcées. Deuxièmement, le processus de dissolution et d'effondrement

d'un État est horriblement perturbateur pour les individus tant au niveau national que régional. Il existe de plus, une puissante aversion internationale face à la faillite de l'État et à la sécession.

En termes généraux, nous devons présumer que les frontières qui séparent le monde aujourd'hui sont relativement stables même lorsque les unités



Des réfugiés congolais construisent de nouveaux abris à Rwamwanja, en Ouganda, suite à la reprise des combats dans le Nord-Kivu en 2012.

UNHCR/F. Noy

nationales qu'elles constituent ne le sont pas. D'un point de vue moral, nous pouvons attendre de l'État qu'il soit basé sur la légitimité gouvernementale et l'existence d'institutions domestiques qui permettent aux peuples de s'autodéterminer. Dans la pratique cependant, la reconnaissance est accordée aux États par d'autres États pour des raisons politiques et diplomatiques, ou par peur des implications que l'effondrement d'un État et la migration non contenue qui s'en suivrait pourraient entraîner. À l'extrême, des États comme la

Somalie, qui au cours des dernières années n'ont rempli aucun des critères juridiques internationaux pour justifier de la qualité d'État (qui comprennent de 'gouverner' et d'avoir 'la capacité de s'impliquer dans des relations avec d'autres États'), sont souvent encore reconnus comme tels, dans le but entre autres d'assurer le contrôle de la migration.

Cela tend à signifier que la réponse préférée de la communauté internationale, y compris celle du HCR, est le rapatriement des réfugiés qui fuient des États fragiles, avec l'intégration dans le premier pays d'asile comme alternative principale. Les

juillet 2013

États ont depuis longtemps un intérêt mutuel au rapatriement, considéré comme une composante vitale du maintien de l'ordre et de la sécurité. Cet intérêt s'est développé conjointement avec le développement des relations internationales; pouvoir déterminer avec certitude à quel État incombe la responsabilité de quels citoyens est maintenant un précepte fondamental des relations internationales. Il est donc nécessaire d'instaurer une série de solutions incarnant de véritables engagements à renforcer les États fragiles tout en envisageant, le cas échéant, des solutions régionales et internationales aux problèmes de la migration forcée.

Faiblesse de l'État et migration forcée en RDC

La situation dans l'est de la République Démocratique du Congo (RDC) est une illustration des nombreux obstacles rencontrés lorsqu'il s'agit de traiter les questions étroitement liées de la migration forcée et de la fragilité de l'État. La RDC est unanimement reconnue comme un État défaillant. Dans l'Indicateur des États défaillants (Failed state index) de 2012, la RDC se trouvait au 2e rang. Elle se trouvait au 1e rang par rapport à l'indicateur sur les pressions démographiques, au 3e rang en ce qui concerne les réfugiés et les PDI, au 4e rang en ce qui concerne les 'inégalités de développement' et au 2e rang en matière de droits de l'homme². Alors qu'il existe toute une série de moyens pour mesurer la fragilité de l'État, ou même sa défaillance, il est généralement accepté que l'absence d'état de droit et la faiblesse du gouvernement central entravent les capacités de l'État à assurer ses propres fonctions élémentaires et à résister aux insurrections et au soulèvement de groupes mercenaires qui menacent son monopole en matière d'emploi légitime de la force sur son territoire.

Les pressions démographiques, les inégalités de développement et les conflits pour contrôler les ressources, couplés à l'incapacité des forces armées nationales à mettre un terme aux violations perpétrées par les groupes rebelles dans l'est du pays, continuent de provoquer des déplacements. Il est estimé qu'il y aurait environ 476 000 réfugiés dans les pays avoisinants et approximativement 1,57 million de PDI à l'intérieur même de la RDC.

L'est de la RDC a également accueilli de nombreux réfugiés. L'arrivée de plusieurs vagues de Rwandophones c'est-à-dire de personnes parlant le Kinyarwanda (la langue officielle du Rwanda), avant, pendant et après le génocide rwandais de 1994 a exacerbé les tensions qui existaient entre les Congolais, les Rwandophones et les autres groupes ethniques dans les Provinces du Nord et du Sud Kivu où des afflux successifs de migrants forcés

provenant du Rwanda ont mené à une situation d'instabilité grave. Lors du déclenchement de la guerre au Congo en 1996, de nombreux locuteurs kinyarwandais, tant congolais que rwandais, ont été obligés de traverser la frontière du Rwanda, où ils se trouvent encore en nombres importants. Des luttes armées qui ont manipulé les tensions ethniques, ainsi que des intérêts économiques pour gagner le contrôle sur des terres et des ressources naturelles précieuses ont fait de l'est du Congo l'une des régions les plus dangereuses du monde.³

Dans un cas comme celui-ci, l'une des solutions préférées de la communauté internationale est le rapatriement. Il existe toutefois un obstacle majeur au rapatriement de réfugiés congolais du Rwanda, et il s'agit de la crainte que le Rwanda n'exploite cette opportunité pour 'rapatrier' des locuteurs kinyarwandais non congolais dans une tentative d'altérer la composition ethnique de la région et obtenir un accès sur des terres et des ressources précieuses. Les relations entre les différents groupes dans l'est de la RDC sont tellement mauvaises que de nombreux réfugiés craignent de retourner chez eux, et préfèrent rester dans des camps de réfugiés au Rwanda malgré des conditions déplorables.

Il est d'une importance vitale d'éviter des retours forcés, ou d'éviter le retour de réfugiés dans des zones où leur vie et leur liberté sont en danger. Les questions touchant aux meilleurs moyens de garantir un rapatriement volontaire et une citoyenneté effective sont compliquées par la fragilité extrême de l'État congolais. De nombreux réfugiés susceptibles de rentrer chez eux reconnaissent le statut international spécial attaché à la citoyenneté officielle, et cherchent un réconfort dans la valeur théorique d'un État congolais. Il s'agit-là d'une ironie cruelle, dans la mesure où ces personnes sont celles qui ont été les victimes les plus évidentes de la défaillance de ce même État. Autre ironie, en RDC comme dans de nombreux autres États fragiles et défaillants, l'accès effectif aux bienfaits de la citoyenneté est soit inaccessible ou se fonde sur les mêmes liens communautaires qui ont aggravé la faiblesse de l'État et entraîné la migration forcée.

Kelly Staples *kls25@le.ac.uk* est chargée de cours en politiques internationales à l'université de Leicester.

1. Convention de Montevideo concernant les droits et devoirs des États, 1933 http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp

2. <http://ffp.statesindex.org/>

3. Voir RMF 33 : 'République Démocratique du Congo : Passé, Présent, Avenir ?' <http://www.fmreview.org/fr/RDCongo>

Déplacement répété dans l'est de la RDC

Fran Beytrison et Olivia Kalis

La grande majorité de ceux qui subissent un conflit considèrent le déplacement comme l'unique option pour tenter de trouver la sécurité. La fourniture d'une assistance de base dans les endroits vers lesquels ces personnes cherchent refuge rend ce processus un peu plus aisé, mais dans le conflit au Kivu l'absence de protection émanant de l'État a fait du déplacement multiple une caractéristique déterminante qui comporte des implications tant pour la réponse humanitaire que pour le développement.

Pour la plupart des dizaines de milliers de Congolais que la violence a déplacés depuis novembre 2012 ce n'était la première fois et probablement pas non plus de la dernière fois qu'ils devaient fuir leur lieu de résidence. Beaucoup d'entre eux se trouvaient déjà dans des camps de PDI ou hébergés par des parents, des amis et même des étrangers, et beaucoup parmi ceux qui jouaient le rôle de communautés d'accueil avaient eux aussi déjà eu l'occasion de devoir fuir leurs maisons à un moment ou à un autre.

Dans l'est de la RDC, la majorité des PDI que l'on estime à 2,6 millions vivent une situation de déplacement prolongé et multiple depuis de nombreuses années¹. Alors que certains d'entre eux étaient déjà déplacés dans la zone de Masisi au Nord Kivu depuis 1993, d'autres afflux massifs ont commencé à déborder suite au génocide rwandais en 1994 et à la première guerre du Congo en 1996. Aujourd'hui, pratiquement 20 ans après que les premières personnes eurent commencé à fuir le conflit dans les Kivus, le nombre des DPI continue d'augmenter à travers l'ensemble de l'est du pays. Et si l'incapacité de l'État à trouver ou imposer des solutions politiques pour répondre aux causes de l'insécurité se poursuit, les populations civiles vont continuer à subir des violences et des atteintes aux mains des bandes armées. Pendant ce temps, il est nécessaire de faire parvenir de l'assistance aux personnes déplacées en tenant compte de la manière dont un déplacement multiple pendant un conflit prolongé influe sur la résilience des individus et leur capacité à se protéger eux-mêmes ainsi que sur les vulnérabilités et les besoins particuliers qu'une telle situation provoque.

Résister face à une situation d'insécurité continue

Une évaluation réalisée par le Norwegian Refugee Council a montré que dans un endroit, pratiquement 65 % des répondants avaient été déplacés deux fois ou plus au cours des sept derniers mois, et que 37 % d'entre eux l'avaient été trois fois ou plus. D'autres données montrent que les familles déplacées peuvent elles-mêmes devenir hôtes ; une étude conjointe UNICEF/

CARE de 2008 a découvert des cas où, après avoir trouvé refuge dans des installations abandonnées, des PDI avaient subséquemment accueillis eux-mêmes d'autres PDI arrivés postérieurement.

Certains chefs de communauté ont exprimé leur préoccupation par rapport à la présence de PDI, soutenant qu'ils étaient la cause de l'insécurité alimentaire et de l'instabilité et qu'ils amenaient des armes dans la communauté. Alors qu'en RDC les PDI ont traditionnellement choisi de s'installer dans des communautés hôtes plutôt que dans des camps, les dernières années ont vu un glissement vers l'installation en camps, et ce, pour des raisons variées ; parmi lesquelles, purement et simplement, le manque d'endroits sûrs vers lesquels se réfugier à un moment où l'insécurité se généralisent et où, de facto, le contrôle des zones passe d'un acteur armé à un autre. Toutefois, il est possible que même les camps n'offrent pas la sécurité requise et deviennent des endroits qu'il faut fuir ; les combats de novembre 2012 ont vu un camp de plus de 50 000 personnes situé sur les abords de la ville de Goma se vider en l'espace de quelques heures lorsque les déplacés se sont enfuis en prévision d'attaques.

C'est l'absence de la sécurité la plus élémentaire dans les endroits de refuge qui fréquemment force les populations à se déplacer à nouveau. C'est un phénomène qui est apparent dans les déclarations des populations affectées elles-mêmes qui reconnaissent que la fuite est leur seule stratégie de protection viable même si elle n'offre pas une garantie absolue de sécurité. Parce que ce que la sécurité physique et que l'état de droit ne sont pas garantis par l'État, des tensions supplémentaires qui affaiblissent la cohésion sociale surgissent de l'instabilité généralisée alors que les communautés décident de recourir à des milices de défense locale qui sont habituellement formées en fonction des villages, et donc fréquemment aussi en fonction d'une appartenance ethnique.

Protéger et assister là où l'État ne le fait pas

Les zones de la RDC qui sont touchées par des déplacements multiples sont celles où ont coexisté

juillet 2013

pendant des années, d'une part une absence chronique d'institutions et de services de l'État, et d'autre part une situation de violence permanente causée par la profusion des différents acteurs. En conséquence, en RDC toute mesure de protection est irrésistiblement axée sur une protection physique apportée par les personnels chargés du maintien de la paix de la MONUSCO, ce qui tend à laisser peu de place à la réflexion relative à d'autres alternatives ou à des actions civiles complémentaires. Ceci est le reflet d'une réalité dans laquelle l'État est incapable de garantir cette protection, laissant également la nécessité de répondre aux besoins en termes d'assistance des PDI à des acteurs extérieurs. Il est très probable que cela ne changera pas pendant encore un certain temps. Dans de telles conditions, la manière dont l'aide est fournie par les acteurs humanitaires ne parvient pas à résoudre les causes de vulnérabilité des populations.

Le droit international des droits de l'homme fournit un cadre pour trouver d'emblée des solutions durables et met en lumière l'importance d'aborder les dynamiques de résistance à plus long terme tout en répondant aux 'pics' humanitaires dans les situations d'insécurité prolongées comme c'est le cas dans l'est de la RDC. C'est dans la capacité de l'État congolais à remplir ses obligations dans ce domaine que réside le problème. La RDC a ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) qui prévoit un cadre de droits de l'homme exhaustif et applicable aux situations de déplacement interne². Même si la RDC n'est pas signataire de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala³) récemment ratifiée, elle est bien signataire du Pacte des Grands Lacs et de son Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées, et à ce titre elle a l'obligation d'intégrer les principes directeurs figurant au protocole à sa législation nationale. L'objectif de cet instrument est de créer un cadre à l'intention tant des structures de l'État que des acteurs extérieurs afin, entre autres, qu'ils accordent un plus grand respect à ceux des principes qui sont juridiquement applicables au nom de l'État – ce qui dans ce cas particulier, signifierait et il s'agit d'un aspect crucial de promouvoir systématiquement l'état de droit dans les provinces de l'est. Il constitue également une base pour le développement d'une stratégie nationale potentielle relative aux PDI dont l'objectif serait de rassembler tous les acteurs pertinents – gouvernement, acteurs humanitaires et acteurs du développement.

Le cadre de travail de l'IASC sur des solutions durables à l'intention des PDI (IASC Framework for Durable Solutions for IDP⁴) fournit des conseils

techniques sur la manière de procéder à la mise en œuvre d'une telle stratégie, et au niveau politique, le Nouvel accord pour les États fragiles (New Deal for Fragile States⁵) met l'accent sur de nouveaux moyens pour soutenir des transitions initiées, menées et voulues par les pays concernés sur la base d'une vision unique, d'un plan unique, et d'un dialogue inclusif et participatif ayant pour objet de combler les divisions entre action humanitaire et développement. Toutefois une lacune persiste en matière d'orientation pratique – et aucun accord entre les acteurs pertinents n'est encore intervenu – concernant les moyens précis nécessaires à la mise en place d'une aide bipolaire de ce type en toute sécurité dans des contextes chroniques de fragilité de l'État et d'insécurité. Les structures existantes pour coordonner, financer et établir des priorités d'intervention ne se prêtent pas au soutien d'une telle approche.

Tout cela combiné au fait que l'État congolais ne sera pas en mesure de jouer son rôle, laisse les acteurs humanitaires confrontés, à chaque nouvelle vague de déplacement, à une série de questions concernant non seulement la mutation des vulnérabilités individuelles et les mécanismes mis en place pour résister à la répétition du déplacement mais aussi la manière dont l'assistance peut contribuer à renforcer ou du moins à maintenir un degré de résistance individuelle ou communautaire face à ce déplacement répétitif. Nous devons nous demander comment nous pouvons protéger les droits et apporter de l'aide en fonction des besoins à travers les différentes étapes du déplacement, et comment réussir à le faire d'une manière qui renforce la capacité des PDI à résister à l'impact du déplacement face à l'incurie de l'État. De même, les acteurs du développement doivent adapter leurs interventions dans un contexte d'extrême fragilité en vue d'être mieux en phase avec des interventions susceptibles de sauver des vies à long terme.

Fran Beytrison fran.beytrison@nrc.ch est analyste pour l'Afrique Centrale à l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) du Norwegian Refugee Council www.internal-displacement.org. **Olivia Kalis paa@drc.nrc.no** est conseillère en matière de protection et de plaidoyer pour le Norwegian Refugee Council en RDC www.nrc.no

1. Par déplacement multiple nous entendons un type de déplacement prolongé ou à long terme, au cours duquel les individus sont obligés de fuir de manière répétée et successive d'un site de refuge à un autre.
2. <http://tinyurl.com/AfricanCharter>
3. <http://tinyurl.com/Kampala-Convention-Fr>
4. <http://tinyurl.com/IASC-IDPs-Framework>
5. www.g7plus.org/new-deal-document

Nord-Kivu, RDC: le règne du «chacun pour soi»

Luisa Ryan et Dominic Keyzer

En signe d'engagement auprès de la RDC, la communauté internationale des donateurs tente de forger un partenariat avec son gouvernement afin de mettre en œuvre le New Deal pour l'engagement international dans les États fragiles. Mais pour l'heure, les communautés de la RDC, et notamment les populations déplacées au sein des zones touchées par les conflits, doivent continuer de défendre seules leurs propres intérêts.

La République démocratique du Congo (RDC) figure sans nul doute tout en haut de la plupart des listes faisant état de la mauvaise gouvernance, de l'instabilité politique ou de l'insécurité dans les pays, et tout en bas des classements concernant le développement économique et social, la couverture des services sociaux ou la transparence des autorités. Sa qualité d'«État fragile» ne provient pas seulement du fait que le pays est le théâtre d'un des conflits les plus meurtriers au monde qui a relativement affaibli l'autorité centrale: elle résulte aussi de l'impact conjugué de ces deux facteurs sur la capacité du pays à gérer ce conflit, à répondre aux besoins humanitaires qui en découlent et à suivre une trajectoire de développement durable.

À travers le pays, les communautés subissent des bouleversements fréquents et extrêmes aussi bien sur le plan de l'intégrité physique que des moyens de subsistance familiaux ou encore de la cohésion sociale. Et pourtant, ces communautés font preuve d'une incroyable résilience; une résilience qui, dans le Nord-Kivu, a été mise à l'épreuve par des combats sporadiques et prolongés et plusieurs vagues de déplacements en masse. Ces mouvements affectent les services sociaux, dont la santé, l'éducation et la protection. Ainsi, dans le Nord-Kivu, les capacités des autorités à prendre en charge les PDI sont extrêmement limitées, si bien que cette responsabilité en incombe principalement aux ONG locales et internationales et aux agences de l'ONU. Cette situation pourrait paraître peu différente des opérations humanitaires mises en œuvre dans d'autres pays touchés par des catastrophes, mais en fait, en RDC, la prestation des services sociaux essentiels est limitée même lorsque les conditions sont optimales.

Alors que cela fait maintenant vingt ans que la région des Kivus est en état d'urgence, le gouvernement semble peu enclin à faire changer les choses. Ce dernier est souvent perçu comme un organe prédateur servant ses propres intérêts; d'ailleurs, les organismes d'aide préfèrent généralement le contourner plutôt que de travailler avec lui. Dans les communautés épargnées par les conflits

récents, le personnel de santé, les enseignants et les membres des forces de sécurité ne sont pas rémunérés. Il en résulte forcément une moindre qualité de service, alors que la population locale est censée couvrir les salaires que le gouvernement est responsable de verser - du moins en théorie. Alors que le conflit dans les Kivus se poursuit et que le nombre de PDI ne cesse de croître, les communautés de l'humanitaire et du développement doivent véritablement tenir compte de la faiblesse de l'État congolais. La satisfaction des besoins immédiats des PDI ne doit pas éclipser la nécessité de renforcer les mécanismes de gouvernance qui devraient contribuer, à plus long terme, à leur prise en charge, leur (ré)intégration et leur bien-être.

En 2012, World Vision a conduit des recherches sur trois sites du Nord-Kivu qui accueillait des PDI.¹ Comme l'on pouvait s'y attendre, les participants à nos groupes de discussion, composés de résidents locaux et de déplacés, ont fréquemment abordé la question de la présence des PDI et ses conséquences sur les communautés d'accueil. Deux principales problématiques se sont dessinées au fil de ces discussions : l'incapacité des PDI à retourner chez elles et les entraves à leur intégration dans leur nouvelle communauté. Aucun des participants ne vivait dans un camp officiel destiné aux PDI. De nombreuses PDI participant aux groupes de discussion étaient déplacées depuis de nombreuses années et continuaient de s'identifier comme des personnes déplacées, même si elles n'avaient aucune intention de se réinstaller ailleurs. En effet, de nouveaux mouvements de population se produisaient au moment où nous conduisions cette recherche, et nombre de PDI nous ont alors confié qu'elles étaient lassées de se déplacer, soit parce qu'elles n'avaient plus la volonté de se réinstaller une fois encore avec la famille, soit parce qu'elles n'avaient nulle part où aller.

Terres: accès et utilisation

La question des terres était également primordiale pour les PDI. En effet, leurs terres avaient souvent été redistribuées à des personnes unies par des liens de parenté aux élites de leur village d'origine.

juillet 2013

Les PDI n'avaient donc nulle part où retourner et elles ne remplissaient pas les conditions pour obtenir une parcelle de terre dans leur nouveau village puisqu'aucun lien traditionnel ou de parenté ne les unissait à la famille au pouvoir dans ce village. Bien que l'application des politiques gouvernementales garantissant les droits fonciers et l'accès à la justice aurait pu les aider, aucun des participants n'a signalé s'être mis en relation avec des représentants élus qui auraient pu tenter de trouver une solution à leur déplacement ou favoriser leur intégration dans une nouvelle communauté. Les chefs traditionnels semblaient contrôler les modalités foncières et certains habitants des villages ont signalé que ces chefs avaient vendu leurs terres agricoles sans aucune consultation. Cette pratique, liée aux conflits immédiats qui provoquent le déplacement en masse de communautés entières, est également symptomatique d'une gouvernance durablement affaiblie.

Les droits fonciers étaient la préoccupation de tous les participants et certaines des difficultés exprimées se rattachaient directement aux troubles violents. Déplacées hors de leurs terres, les communautés perdent les structures sociales et politiques qui assurent traditionnellement leur protection. Parallèlement, le déplacement a souvent pour effet de surcharger les services de sécurité et de justice des communautés d'accueil. Certaines communautés ont signalé que les forces armées nationales, suite à leur déploiement dans le Nord-Kivu, avait pris

possession de leurs terres. Au lieu de protéger la population, les soldats avaient pris le contrôle de petites exploitations agricoles et travaillaient eux-mêmes les champs. Ils empêchaient le reste de la population d'accéder à leurs cultures et allaient même parfois jusqu'à revendre leur production aux habitants du village. Aucun des participants n'a signalé quelque intervention officielle en sa faveur ou en défense de ses droits; seul un village s'était soulevé, une protestation réprimée dans la violence par les soldats. Enfin, les forces armées nationales sont parfois elles-mêmes impliquées dans les déplacements, ce qui témoigne là encore de la faible gouvernance des institutions du secteur de la sécurité.

En présence des groupes armés, les habitants des villages se sont mis à craindre le recrutement forcé de même que les violences sexuelles ou de toute autre nature. En effet, dans l'Est du Congo, les violences sexuelles et sexistes sont devenues un phénomène endémique. Lorsqu'une femme est attaquée, peu de recours s'offrent à elle dans un système où les membres du corps policier et judiciaire, non rémunérés, prennent la défense du plus offrant. Les participants ont confié qu'ils n'avaient même pas essayé de faire appel à la justice. Quant aux femmes, la crainte qu'elles ressentent empêchaient certaines d'entre elles de cultiver les rares terres auxquelles elles avaient encore accès. Cette situation, autre résultat direct de la fragilité d'un État incapable de rémunérer ses forces de police et son corps judiciaire,



UNHCR/L. Beck

Des réfugiés congolais retournent en RDC en mars 2013 suite à l'accalmie des combats entre les factions rivales du M23. Des années d'expérience leur ont appris à fuir avec autant de biens qu'il leur est possible de transporter.

se répercutait donc sur les familles tant au niveau des ressources alimentaires que financières.

Lorsque les familles déplacées sont dans l'incapacité de cultiver la terre, pour cause d'insécurité dans leur village d'origine ou par manque d'accès aux champs de leur communauté d'accueil, elles perdent leur source de revenu et commencent à souffrir de malnutrition. Sans argent, elles ne sont plus en mesure d'assumer des frais de scolarité ou de santé. Et quand moins de personnes ont les moyens de payer, il arrive alors que les prix augmentent pour que les enseignants ou le personnel de santé puissent continuer de percevoir leur salaire. Enfin, lorsque les enfants sont forcés d'abandonner l'école parce que leurs parents n'ont plus les moyens de les scolariser, ils peuvent devenir des cibles faciles pour les groupes armés qui cherchent à recruter. Alors qu'il est primordial de répondre aux besoins humanitaires immédiats des PDI, il est tout aussi nécessaire d'accroître l'aide afin de stimuler durablement la capacité et l'intérêt de l'État congolais à fournir des services essentiels à tous les citoyens. Il existe en effet une corrélation étroite entre l'inaccessibilité des terres, la prestation de services et la fragilité des autorités.

Accueilli ou accueillant

Les personnes qui ne s'identifiaient pas elles-mêmes comme déplacées nous ont confié que l'accueil de personnes déplacées pouvait s'apparenter à un lourd fardeau pour les communautés d'accueil qui disposent déjà de peu de ressources. Les participants à notre recherche ont signalé avoir eu peu de contacts, voire aucun, avec les représentants élus et ont décrit les systèmes traditionnels comme corrompus et inefficaces. Comme les prestataires de services locaux touchent rarement leur salaire de fonctionnaire, les communautés doivent assurer leur rémunération en leur versant officieusement des honoraires. Certains participants se décrivaient comme les «orphelins» de l'État, une accusation lourde de sens dans une société axée sur les liens de parenté. Comme certains camps de PDI sont situés aux abords de communautés établies, les populations locales se rendent compte que les résidents des camps peuvent accéder à des services de meilleure qualité par le biais de la communauté internationale. Constatant le gouffre qui sépare les services que la communauté internationale peut fournir aux déplacés et ceux que les prestataires congolais peuvent généralement lui proposer, la population locale se sent lésée; certaines personnes nous ont même expliqué qu'elles s'étaient faites passer pour des PDI afin d'accéder aux services sanitaires et éducatifs.

Il arrive aussi que certains PDI établis au sein d'une communauté plutôt que dans un camp bénéficient d'un accès préférentiel aux services sociaux du pays. Par exemple, les participants résidant dans certains villages nous ont expliqué que les PDI pouvaient bénéficier de soins médicaux gratuits, d'une éducation gratuite pour leurs enfants ou même être hébergés dans les locaux de l'école communautaire. Toutefois, nous n'avons pas pu déterminer si la décision de fournir des soins gratuits aux PDI provenait des prestataires eux-mêmes ou bien de leurs partenaires internationaux. D'un autre côté, dans d'autres communautés, le personnel sanitaire et éducatif refuse de fournir des services aux PDI, en particulier aux nouveaux arrivants, sachant qu'elles n'ont pas les moyens de régler les frais. Dans telle situation, les PDI n'ont aucune infrastructure de gouvernance fonctionnelle vers laquelle se tourner. Enfin, les autorités ont réagi d'une manière particulièrement limitée à la dernière crise humanitaire et, même là où elles ont pu distribuer l'aide, elles n'avaient pas toujours accès aux zones les plus vulnérables. En plus de limiter la portée de l'assistance, cette situation n'a fait qu'accroître les difficultés engendrées par la fragilité de l'État.

Conclusions

Les dernières vagues de déplacement des PDI ne doivent pas être analysées comme des phénomènes isolés. En effet, ces PDI suivent la même voie qu'un grand nombre de leurs pairs qui ont déjà fui leur village pour tenter de se réintégrer, avec plus ou moins de succès, au sein d'autres communautés. Toutefois, la compétition accrue pour accéder aux services essentiels, tout comme l'aide destinée uniquement aux PDI établis dans les communautés d'une grande pauvreté, peuvent entraîner des tensions intracommunautaires. Les autorités locales semblent incapables mais aussi souvent peu disposées à prendre les devants et trouver des solutions. L'un des commentaires les plus souvent entendus parmi les participants était «chacun pour soi».

Les populations déplacées soulignent l'incapacité du gouvernement à fournir des services et faire preuve de leadership mais elles peuvent aussi détourner l'attention des lacunes de gouvernance sous-jacentes lorsque les donateurs concentrent uniquement leurs efforts sur l'aide d'urgence. Les services sociaux essentiels sont depuis longtemps affaiblis, et ils se sont détériorés alors même qu'ils portaient d'un niveau déjà insuffisant sous le régime de Mobutu. Les conflits ont épuisé le capital politique, si bien qu'il reste très peu de ressources mobilisables en faveur de la prestation des services et de l'amélioration de la gouvernance. En raison de l'insécurité, de

juillet 2013

l'instabilité et de la fragilité constantes, les citoyens congolais se tournent rarement vers les pouvoirs publics lorsqu'ils ont besoin d'aide ou d'être guidés. Par conséquent, les interventions dans le Nord-Kivu doivent suivre une approche à deux volets: répondre aux besoins humanitaires immédiats des populations déplacées tout en améliorant les mécanismes de gouvernance et de compte-rendu. Les stratégies de stabilisation du gouvernement et de l'ONU ont tenté de s'attaquer à ces questions de gouvernance à plus long terme mais elles ont toutes échoué à instaurer les réformes nécessaires à une véritable stabilisation du pays. Ces stratégies doivent être révisées à la lumière des principes du New Deal pour l'engagement international, sinon leur impact sur la situation restera limité, tant sur le plan de l'insécurité que du déplacement.

Dans une région où la population comme la communauté internationale nourrissent très peu d'attentes envers les administrations publiques, et où le gouvernement lui-même ne fait pas grand-chose pour remédier au problème, des vagues successives de migration forcée peuvent faire reculer le processus de consolidation de l'État. Le gouvernement congolais assume déjà assez peu ses responsabilités envers son peuple, un phénomène que les vagues de déplacement successives ont pu exacerber, d'autant plus lorsque l'attention de la

population et des donateurs internationaux porte avant tout sur les secours humanitaires immédiats.

En cas de déplacement prolongé, la communauté internationale peut se montrer encore plus disposée à répliquer, contourner ou prendre en charge les responsabilités des gouvernements fragilisés, offrant par là-même une issue de secours à ces derniers. Il faudrait faire preuve d'un fort engagement et consacrer beaucoup de temps et de capital politique pour répondre aux besoins des populations du Nord-Kivu en matière de développement. En définitive, l'État congolais doit adopter une attitude volontariste et renforcer ses capacités non seulement pour gérer et résoudre les conflits qui divisent sa population en vue de mettre fin au déplacement, mais aussi pour améliorer constamment les services qu'il propose, y compris en dirigeant des interventions humanitaires lorsque la situation l'exige.

Luisa Ryan luisa_caitlin@hotmail.com est une consultante indépendante. Dominic Keyzer domkeyzer@gmail.com a été directeur de plaidoyer pour World Vision dans l'Est de la RDC.

1. Cette étude avait pour objectif de déterminer s'il était possible d'adapter au contexte des Kivu le projet «Community Voice and Action» (CVA - Dialogue et action communautaire), qui avait bien fonctionné dans d'autres pays africains. CVA travaille auprès des communautés et des prestataires de services locaux (santé, éducation et protection) pour évaluer avec eux leurs infrastructures sociales et convaincre les autorités locales de les améliorer.

La cessation du statut de réfugié peut-elle être considérée comme une garantie indiquant la fin de la fragilité de l'État ?

Georgia Cole

La cessation du statut de réfugié découle d'un jugement selon lequel un changement suffisant serait intervenu dans le pays d'origine du réfugié pour que celui-ci n'ait plus besoin de se prévaloir de la protection internationale. Au niveau individuel, cette décision peut laisser des réfugiés dans une situation précaire. Pour des États qui espèrent dissiper l'image de leur fragilité économique, politique ou sociale, un tel jugement est bien évidemment très utile.

Le rapatriement volontaire des réfugiés vers leur pays d'origine est souvent interprété par la communauté internationale comme le signal indiquant qu'un État a la capacité de réassumer ses responsabilités envers ses citoyens. L'invocation formelle d'une Clause de cessation sur 'les circonstances ayant cessé d'exister' officialise cette interprétation au regard du droit international.

Cela équivaut à la reconnaissance juridique, déterminée par un accord tripartite entre les pays d'origine, les pays d'asile et le HCR, que des

'changements fondamentaux' sont intervenus dans le pays d'origine de telle sorte qu'un réfugié ne 'puisse plus... continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité'. Une clause de cessation est ainsi entendue comme une preuve que des changements profonds, stables et durables ont eu lieu depuis l'époque du départ des réfugiés de telle sorte que la capacité du pays d'origine à protéger les droits de ses citoyens soit à nouveau restaurée.

C'est pour cette raison qu'une déclaration de cessation peut revêtir une importance symbolique

immense pour certains États fragiles. Les États qui se relèvent d'un conflit ou d'une guerre civile peuvent utiliser la reconnaissance de stabilité inhérente à l'invocation de la clause de cessation pour renforcer leur revendication, selon laquelle, par exemple, les personnes déplacées n'ont plus besoin d'une protection permanente, à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.

Le cas des réfugiés rwandais

Le génocide qui a ciblé des Tutsis et des Hutus modérés en 1994, et le conflit intercommunautaire et transfrontalier subséquent qui s'est prétendument achevé en 1998, ont eu pour résultat la fuite du pays de plus de 3,2 millions de réfugiés.

À bien des égards, le Rwanda est resté un État extrêmement fragile depuis lors, même si certains de ses indicateurs politiques et économiques de base ont connu des améliorations remarquables depuis 1994. Le gouvernement rwandais est cependant confronté à des critiques persistantes concernant son style de gouvernance de plus en plus autoritaire ; les restrictions qu'il impose au niveau national à la liberté d'expression et d'association politique, la manière dont il harcèle et réprime les partis d'opposition ainsi que le comportement agressif et d'exploitation de son armée en République Démocratique du Congo sont régulièrement des causes de préoccupation.

Malgré tout cela, la possibilité d'invoquer une Clause de cessation pour les réfugiés rwandais n'a cessé de faire l'objet d'intenses discussions depuis 2000. En 2010, plusieurs pays avaient décidé, en conjonction avec le HCR et le gouvernement du Rwanda, de mettre fin au statut de réfugié de tous les Rwandais dans le cadre d'une Clause de cessation générale. Suite à des débats supplémentaires entre les différentes parties impliquées et à un tollé de protestations de la part des organisations non gouvernementales il a été décidé que la Cessation serait invoquée en juin 2013. Cette cessation ne s'appliquerait toutefois qu'au réfugiés rwandais ayant fui entre 1959 et le 21 décembre 1998, dans la mesure où il a été considéré que les conditions de violence généralisée qui avaient provoqué la fuite des réfugiés rwandais jusqu'en 1999, ne constituaient plus une menace pour ces individus.

Ces limitations temporelles ont cependant été notoirement absentes des déclarations du gouvernement du Rwanda lorsqu'il se réfère à la Clause de cessation. Le gouvernement soutient qu'il doit être en conformité avec certains standards normatifs requis pour une

évaluation positive de la reprise de son rôle et de sa capacité de protection, en utilisant à cet effet la Clause de cessation comme 'preuve' d'une telle amélioration. Le président du Rwanda, Paul Kagame, a affirmé de manière répétée « qu'in fine aucun Rwandais ne devrait plus être appelé réfugié puisqu'il n'y a plus de raison pour cela. »

Les Rwandais en exil semblent convaincus que la Clause de cessation, plutôt que de refléter un désir de de l'État de réassimiler les réfugiés rwandais, est instrumentalisée pour renforcer la réputation internationale du Rwanda. Alors que la stabilité économique, et donc politique, de l'État rwandais repose dans une large mesure sur des relations fluctuantes avec des États donateurs de plus en plus désenchantés qui ont fourni de 50 à 70 % du budget national rwandais par le biais de l'aide étrangère au cours des quinze dernières années, il n'est pas surprenant de voir le gouvernement du Rwanda décrire la cessation comme l'indication d'un plein aval au niveau international de son comportement. En conséquence, les réfugiés rwandais rencontrent de plus en plus de difficultés à faire reconnaître internationalement la persistance de leurs besoins de protection. On peut s'attendre à ce qu'ils subissent de nouveaux déplacements, et notamment qu'ils se trouvent à nouveau dans des situations de persécution potentielle.

Malgré les affirmations du gouvernement du Rwanda qui clame le contraire, de nombreux Rwandais sont encore confrontés à la persécution et vont inévitablement continuer de résister pour ne pas être rapatriés vers un État auquel ils n'accordent aucune confiance pour assurer leur protection. Des efforts plus importants doivent donc être réalisés pour éviter que la cessation ne vienne affaiblir les droits des réfugiés rwandais et leurs besoins continus de protection. Ce n'est qu'à travers une communication efficace pour clarifier les conditions précises de la Clause de cessation et en assurant le maintien de solutions alternatives durables à l'intention des réfugiés qui ne se sentent pas capables de retourner au Rwanda, que la cessation pourrait être invoquée tout en garantissant que ses conséquences négatives soient réduites au minimum.

Georgia Cole georgia.cole@qeh.ox.ac.uk est doctorante à l'université d'Oxford.

1. UNHCR, 'The Cessation Clauses: Guidelines on Their Application', 1999, www.unhcr.org/refworld/dovid/3c06138c4.html [uniquement disponible en anglais]

juillet 2013

Les déplacés revendiquent leurs droits dans les États fragiles

Antonia Mulvey

A ce jour, les personnes déplacées dans des États fragiles ou touchées par les conflits sont rarement parvenues à obtenir réparation lorsque leurs droits en matière de logement, de terres et de propriété ont été violés. Toutefois, il est possible de changer la donne grâce à des approches juridiques innovantes et des procédures juridiques stratégiques.

Bien que les violations des droits au logement, à la terre et à la propriété (LTP) soient souvent des éléments déclencheurs des conflits tout autant que des obstacles à la paix, il existe très peu de jurisprudence relative aux infractions à ces droits. Parallèlement, les auteurs d'infractions relatives aux terres et aux logements sont rarement tenus de répondre de leurs actes.

Ces dix dernières années, le monde a connu une augmentation continue du nombre d'affaires de droit pénal international suite à l'établissement des tribunaux de l'ONU pour l'ex-Yougoslavie en 1993 et le Rwanda en 1994, consolidés ultérieurement par l'instauration de la Cour pénale internationale (CPI) en 2002. Bien que l'on puisse se montrer critique à l'égard de l'efficacité des réparations accordées par les tribunaux internationaux plus récents aux victimes et à leur famille, il est indubitable qu'ils ont essayé d'établir une plateforme internationale pour tenir les criminels responsables de leurs actes.

S'inspirant des cours de l'ONU, plusieurs cours nationales ont condamné certains individus pour les crimes qu'ils avaient perpétrés en s'appuyant sur le concept de la compétence universelle. Ce principe permet à tout État de poursuivre en justice quelconque personne accusée d'avoir commis un crime international, quel que soit l'endroit où ce crime a été commis, la nationalité de son auteur et la nationalité de sa victime. Néanmoins, ces avancées en matière de responsabilité criminelle internationale ont largement ignoré les violations sérieuses des droits LTP. Pourtant, la CPI traite un certain nombre d'affaires criminelles internationales impliquant des violations de ces droits, tout comme la compétence et la jurisprudence des Tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda.

Il semble souvent impossible d'accéder aux réparations au sein du pays où les violations se sont déroulées lorsque ce pays est un État fragile. Dans ce type de situation, les tribunaux étrangers peuvent remplir un rôle complémentaire important pour garantir le droit de toute personne à la justice. En dehors des difficultés juridiques à porter des infractions aux droits humains devant les tribunaux

internationaux, ainsi que des obstacles de nature plus pratique, ce type d'affaire comporte souvent certaines ambiguïtés, est toujours sensible sur le plan politique et ne peut s'appuyer sur aucun précédent juridique, si bien qu'il est difficile d'en prévoir l'aboutissement. Ce tableau n'est pas très réjouissant, alors que pouvons-nous faire pour que cette situation évolue ?

La communauté internationale devrait considérer comme une priorité de combattre ces injustices et de faciliter l'accès des personnes déplacées à la justice. On estime souvent que les actions en justice peuvent être engagées uniquement lorsqu'il existe un système judiciaire en bon fonctionnement et un certain semblant d'État de droit. Ces deux conditions sont rarement réunies dans les États fragiles si bien que l'on considère comme impossible d'y traîner des affaires LTP devant les tribunaux. Il s'agit pourtant d'une erreur de jugement.

Chaque jour, à travers le monde, des avocats chevronnés remettent la loi en question ou l'utilisent de manière innovante afin d'accroître notre capacité à tenir les criminels transnationaux et internationaux pour responsables de leurs actions. Le droit international est déjà utilisé créativement pour protéger les plus puissants, notamment les États et les multinationales, et il doit aujourd'hui être utilisé pour protéger les plus faibles, c'est-à-dire les déplacés. Toutefois, il est rare que les recours juridiques disponibles pour les mieux placés soient également à la portée des déplacés. Plusieurs facteurs font obstacle. Rares sont les avocats internationaux qui sont en contact avec les personnes déplacées ; quant aux humanitaires qui, eux, sont en contact avec les déplacés, ils considèrent parfois que les recours judiciaires visant à rendre les fautifs responsables de leurs actes risqueraient d'enlever leur capacité à venir en aide aux plus nécessiteux. Ils craignent aussi que l'intervention d'avocats vienne encore aggraver une situation déjà complexe.

Quant aux acteurs du développement, ils pourraient émettre d'autres objections face à l'intervention d'avocats internationaux dans les cas LTP. Leur objectif est de renforcer les capacités institutionnelles de l'État et des acteurs concernés et de mettre en

œuvre des projets institutionnels à plus long terme. Comme ces acteurs travaillent en tandem avec l'État, ils ne souhaitent pas vraiment que des procès contre les acteurs étatiques ou leurs partenaires viennent les empêcher de mener à bien leurs projets de développement. Quoi qu'il en soit, les personnes déplacées devraient pouvoir accéder à toutes les options juridiques et décider elles-mêmes si elles désirent obtenir réparation.

Où et comment les acteurs de crimes LTP pourraient être tenus responsables?

Il existe plusieurs moyens créatifs de recourir aux poursuites judiciaires pour réparer les injustices dont sont victimes les personnes déplacées dans les États fragiles. Il est possible en effet d'entamer des poursuites civiles et administratives devant les tribunaux nationaux, de faire appel aux tribunaux régionaux tels que la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ou encore d'entamer des poursuites pénales devant des tribunaux étrangers selon le principe de compétence universelle. Dans certains États fragiles, il est possible que certains criminels détiennent une double nationalité, dont un passeport européen, ce qui pourrait permettre d'engager des poursuites à leur encontre devant les tribunaux européens.

Les expropriations organisées par l'État au Soudan du Sud, en Afghanistan et en République démocratique du Congo (RDC) illustrent parfaitement comment l'intervention juridique internationale peut aider les personnes déplacées localement et les victimes d'infractions aux droits LTP. Dans chacun de ces exemples, l'État a exproprié des personnes de leurs terres pour louer ces dernières à des multinationales ou des entités détenues par d'autres États, tels que la Chine ou l'Arabie saoudite. Ces terres ont été confisquées pour être réaffectées à l'extraction de ressources naturelles ou à l'agriculture, sans consultation locale ni indemnisation. Par conséquent, les personnes qui vivaient sur ces terres ont été déplacées contre leur gré.

Dans ces trois pays, l'utilisation des terres réaffectées a été peu réglementée et l'État en a tiré peu de bénéfices en termes de redevances et d'impôts, bien qu'en général les représentants du gouvernement en aient tiré un profit substantiel. Les compagnies minières et les autres entreprises d'extraction profitent du déficit de gouvernance pour exploiter les ressources naturelles sans avoir à se conformer aux réglementations rigoureuses qu'un cadre de gouvernance plus robuste leur imposerait. Et même lorsqu'il existe des lois

visant à encadrer les activités des compagnies minières, celles-ci sont souvent ignorées.

L'un des moyens de lutter contre ces violations serait de cibler les entreprises agro-alimentaires, minières et pétrolières dans leur pays d'origine. Par exemple, il faudrait utiliser tous les moyens possibles pour rendre publics leurs contrats avec le gouvernement sud-soudanais et leur rappeler chaque fois que s'appliquent les codes de conduite volontaires dont ils sont signataires, tels que les Principes Équateur de 2003.¹ Les entreprises multinationales jouissant d'une bonne réputation parmi les consommateurs pourraient être particulièrement préoccupées par l'impact éventuel de poursuites judiciaires transnationales sur l'opinion publique. Les démarches initiales indiquant qu'un recours en justice est envisagé pourraient également pousser les organes de réglementation à une plus grande responsabilisation en leur rappelant que le public s'attend à ce qu'ils imposent des normes de déontologie internationales aux entreprises.²

Dans un État fragile, la portée de l'État de droit est un facteur clé pour déterminer les objectifs réalisables par les poursuites judiciaires menées dans le pays et les situations dans lesquelles il est préférable de faire appel aux tribunaux internationaux. Le faible poids de l'État de droit dans des pays tels que la RDC ou le Soudan du Sud rend risquée toute tentative de poursuites à l'échelle nationale, mais cette stratégie ne doit pas pour autant être exclue. Défier l'État en utilisant ses propres institutions pourrait s'avérer bénéfique, même – ou peut-être surtout – si cet État est corrompu et sous-développé. Par exemple, est-il possible, de l'intérieur du pays, de demander des comptes au Soudan du Sud pour son rôle dans l'accaparement des terres?

De la même manière, il pourrait être possible de s'appuyer sur les conventions régionales pour se dresser contre les États européens ou les agents de ces États qui sont à l'origine d'expropriations illégales dans des États fragiles. Par exemple, il été jugé que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) s'appliquait aux actions entreprises par les troupes britanniques à Basra (Irak) lorsque le Royaume-Uni y exerçait certains pouvoirs qui incombait en temps normal à un gouvernement souverain. La CEDH pourrait aujourd'hui s'appliquer lorsque les agents d'un État membre exercent une autorité et un contrôle sur des territoires où ce même État exerce certains pouvoirs publics; par exemple, la même décision pourrait être rendue dans certains cas d'expropriation ayant eu lieu en Afghanistan.

juillet 2013

Nous pouvons également tirer les enseignements des poursuites et des décisions judiciaires innovantes des autres tribunaux régionaux dans des États non fragiles, puis nous en inspirer pour créer de nouveaux précédents dans les États fragiles qui permettraient aux déplacés d'accéder à la justice et à la protection.

Au Botswana, les revendications du peuple san, expulsé contre son gré de ses terres et réinstallé dans des camps, ont été défendues avec succès devant les tribunaux nationaux comme devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Ces deux cours se sont prononcées en faveur des San, leurs décisions se renforçant mutuellement. Au Panama, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a été saisie pour statuer sur le déplacement de peuples tribaux résultant de la construction du barrage de Bayano. Il reste à souhaiter que la décision rendue formulera de nouveaux arguments en faveur des droits de propriété des personnes déplacées et des populations indigènes.

Il est également possible de contester l'influence des acteurs externes dans les États fragiles en menant des poursuites judiciaires relatives à la responsabilité des bailleurs de fonds et à l'efficacité de l'aide. Par exemple, le prix exorbitant du barrage de Pergau en Malaisie a été financé avec l'argent des contribuables britanniques pour permettre au Royaume-Uni de conclure un important contrat de vente d'armes; dans une décision sans précédent, l'aide britannique pour la construction du barrage a été jugée illégale.

Les États tiers pourraient eux aussi être tenus responsables des violations du droit international dans les États fragiles. On peut en effet soutenir que les États ayant à la fois ratifié et signé les Conventions de Genève ont une obligation certaine à empêcher toute violation du droit international. Ils sont aussi une «obligation négative» de ne pas soutenir les violations continues perpétrées par un autre État. Le droit international coutumier renforce cette obligation, formulée dans les directives sur le droit humanitaire du CICR (règle 144), les articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des États tiers (articles 16 et 41) et les décisions de la Cour pénale internationale. Nous pourrions ainsi en conclure qu'il est possible de saisir les instances nationales des pays tiers de manière stratégique, afin d'inciter ces derniers à remplir leur obligation de prendre des mesures contre les pays qui enfreignent les droits des personnes déplacées garantis par les Conventions de Genève.

Les poursuites stratégiques ne sont pas seulement un outil de dernier recours et leur portée ne se limite pas seulement aux tribunaux. Les actions en

justice visant à faire respecter l'obligation, prévue par le droit international, de ne pas soutenir ou cautionner les violations perpétrées par d'autres États peuvent s'avérer utiles même lorsque le tribunal saisi estime que ce type de situation ne relève pas de sa compétence. Ces actions peuvent mettre en lumière des faits importants, comme ce fut le cas pour les impacts sanitaires des attaques menées par les forces britanniques et américaines sur la ville irakienne de Fallujah en 2004. Cette action en justice a permis d'obtenir des documents grâce auxquels les personnes concernées ont pu bénéficier de soins médicaux adaptés, même si l'affaire a finalement été classée sans suite.

La marche à suivre?

Il est temps que les acteurs étatiques, les organisations internationales, les corporations transnationales et les acteurs non étatiques fassent clairement passer le message que l'impunité n'est plus tolérable pour les crimes commis contre les biens fonciers et immobiliers et que les coupables devront répondre de leurs actes, y compris dans les États fragiles.

Des actions en justice innovantes peuvent être menées pour obtenir réparation en cas de violation des droits humains et, par là-même, pour aider les personnes déplacées à retourner chez elles ou même empêcher qu'elles ne soient initialement déplacées. Ces actions peuvent être utilisées comme un outil de protection là où l'État de droit est inexistant. S'il n'est pas possible de faire appel à un tribunal local, les efforts devraient alors se reporter sur les tribunaux étrangers. Les poursuites judiciaires ne tirent pas (seulement) leur valeur de la possibilité de gagner, mais aussi du processus judiciaire lui-même.

Les poursuites ne sont jamais sans risque mais les traités internationaux accordent à chaque personne le droit à un procès équitable devant un tribunal impartial lorsque ses droits humains ont été bafoués. C'est un droit que nous avons tous le devoir de défendre.

Antonia Mulvey mulvey@legalactionworldwide.org est directrice exécutive de Legal Action Worldwide (LAW) www.legalactionworldwide.org et chercheuse invitée à l'École de droit de l'Université de Columbia.

1. www.equator-principles.com/

2. Consultez également «Protect, Respect and Remedy», Plan d'action concernant les entreprises et les droits de l'homme <http://tinyurl.com/UN-BusinessHRFramework>

3. LAW est un réseau d'avocats et de conseillers éminents, spécialistes des droits humains, qui fournissent une assistance juridique innovante aux personnes les moins représentées dans les États fragiles et les États touchés par les conflits.

L'État 'fantôme' d'Haïti

Andreas E Feldmann

La nature fragile de l'État avait déjà fait de l'émigration un aspect essentiel de la vie haïtienne même avant que le séisme ne déplace des centaines de milliers de personnes.

Le séisme de janvier 2010 a asséné à Haïti – un État déjà fragile, que les Haïtiens ordinaires appellent un 'État fantôme' – un coup dévastateur. Les bâtiments publics, les centrales et le réseau électrique, le système d'égouts, les routes, les lignes téléphoniques, les usines de traitement des eaux, les hôpitaux et les écoles ont été soit détruits ou sévèrement endommagés.

Haïti est l'un des États les plus faibles au monde et son indice de développement humain est le plus bas de l'hémisphère occidental, et parmi l'un des plus bas dans le monde. L'État haïtien est incapable de s'acquitter ne serait-ce que des fonctions les plus rudimentaires d'un État moderne, notamment la fourniture des services publics fondamentaux (sécurité, santé, logement, assainissement, énergie, éducation), le développement de l'infrastructure essentielle et l'administration de l'état de droit. L'État est incapable de lever des impôts et ne dispose pas d'une bureaucratie fonctionnelle. La majorité de la population travaille dans le secteur informel. Le pays souffre également d'une dégradation environnementale sévère et d'un épuisement des ressources associés à une augmentation vertigineuse de la population.

L'image emblématique de Haïtiens cherchant désespérément à atteindre la Floride dans des embarcations improvisées pour échapper au règne de la terreur qui a suivi le renversement du Président Aristide en 1991, a fait prendre conscience de la situation dans laquelle se trouvaient les Haïtiens. Un million de Haïtiens vivent en République Dominicaine et il existe des communautés haïtiennes conséquentes au Canada, aux États-Unis, en France et en Amérique latine. Alors que la plupart d'entre eux sont considérés comme des migrants économiques, la répression et les violations aux droits de l'homme ont également été la cause de flux migratoires substantiels. En outre, l'effondrement économique et ce qui semble être une suite sans fin de catastrophes naturelles ont créé des conditions qui menacent l'existence-même de la population, forçant des milliers de personnes à abandonner leurs communautés d'origine.

Les racines qui sont la cause du dysfonctionnement de l'État haïtien peuvent être retracées à travers

un processus historique complexe jusqu'avant la révolution de 1804, qui a fait de Haïti la première colonie esclavagiste à obtenir son indépendance. Plus récemment, le processus dysfonctionnel de la formation de l'État se manifeste à travers un schéma d'urbanisation chaotique. Les nouveaux arrivants dans la capitale Port au Prince, étaient principalement des paysans pauvres forcés de quitter leurs communautés du fait de l'effondrement de l'économie agricole et qui se sont installés sur des terres dont la propriété n'était pas revendiquée autour de la ville. D'énormes bidonvilles surpeuplés caractérisés par un mépris absolu des règles de construction ont surgi tout autour de la ville. Il n'est donc pas surprenant que le séisme ait affecté de manière disproportionnée ces communautés désavantagées. La vulnérabilité de la population haïtienne a magnifié la destruction causée par un séisme qui, à part cela, ne possédait pas une force remarquable.

L'une des manifestations de cette relation entre fragilité de l'État et déplacement a été l'incapacité totale de l'État à réagir face à la crise et à assister et protéger sa population après le séisme. L'État s'est trouvé incapable d'organiser les opérations de recherche et de secours : sans leadership clairement établi, les survivants ont été contraints de se débrouiller seuls. En l'absence d'une armée nationale, Haïti ne disposait pas d'une force unifiée, dotée ne serait-ce que de capacités technologiques modérées, d'équipement lourd, et d'une chaîne évidente de commandement, capable de diriger les efforts de secours. Un système de santé tout à fait précaire s'est effondré après avoir été inondé de milliers et de milliers de victimes nécessitant des soins urgents. De nombreuses personnes qui auraient pu



ACT/Paul Jeffrey

juillet 2013

survivre sont mortes parce qu'elles n'ont pas reçu d'assistance médicale. L'État n'a même pas été capable de récupérer les corps des victimes, et l'assistance n'a réellement débuté de manière sérieuse qu'avec l'arrivée de l'aide internationale plusieurs jours après.

Comment le déracinement affaiblit l'État

Un déracinement d'une telle proportion a eu, de manière tout à fait prévisible, un effet paralysant sur la société haïtienne et sur l'État. Rien que dans la capitale, un tiers de la population s'est retrouvée sans abri. Alors que de nombreuses personnes ont cherché refuge auprès de leur famille ou de leurs amis, plusieurs milliers d'autres se sont spontanément réfugiées dans les parcs, les places, les rues et les espaces ouverts. Selon la Coordination des camps et le Cluster de gestion des camps en Haïti, au plus fort de la crise il y a eu jusqu'à 1 555 camps de tailles et de formes diverses qui ont abrité 1,5 million de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

En date d'octobre 2012, pratiquement trois ans après la catastrophe, 496 camps étaient toujours ouverts et 358 000 personnes étaient encore déplacées. Parce

que fragile, l'État n'a pas été en mesure de résoudre ces problèmes. La plupart des résidents de ces camps sont sans travail et n'ont pas les moyens de subvenir aux besoins de leurs familles. La majorité des enfants ne sont pas scolarisés parce que leurs familles n'ont pas les moyens de les envoyer à l'école. Les camps sont surpeuplés, ils manquent d'électricité et d'eau courante, et les conditions sanitaires y sont désastreuses. À Golgotha, un camp typique, il y avait une douche pour 1 200 personnes et une latrine fonctionnelle pour 77 personnes.

Les conditions de sécurité à l'intérieur des camps sont telles qu'elles ont permis à des hommes armés d'agresser et de violer systématiquement les femmes et les jeunes filles. Les victimes n'ont ni accès à des soins médicaux, ni à un recours judiciaire effectif, un aspect qui a renforcé la recrudescence des attaques et perpétué des conditions générales d'impunité. De nombreux résidents de camps ont également été soit menacés d'éviction, soit convaincus d'abandonner les camps en échange d'allocations de pittance, ou encore ont été chassés avec violence par des bandes armées envoyées par des propriétaires de terrain



Shirley [son nom a été modifié], âgée de 20 ans, a perdu sa mère et sa tante lors du séisme de 2010 en Haïti. Sans nulle part où aller, elle s'est établie dans l'un des campements de tentes qui s'étendent à perte de vue dans la capitale, Port-au-Prince. Une nuit, alors qu'elle retournait dans sa tente pour s'abriter de la pluie, un homme s'est approché d'elle en lui ordonnant de rentrer dans sa tente. Shirley confie qu'il l'a frappée et poussé à l'intérieur: «Il m'a jetée sur le sol et il m'a violé. ... Les tentes ne sont pas sûres. N'importe quelle personne peut les déchirer avec un rasoir ou un couteau et y pénétrer. Elles n'ont pas de mur et ne garantissent aucune protection; avant même de vous en apercevoir, quelqu'un a pénétré dans votre tente.»

impatiens de récupérer leur bien, les trois quarts des camps ayant été installés sur des terrains privés.

Par ailleurs, la catastrophe et la crise humanitaire qui lui a succédé ont eu un impact psychologique sévère sur une proportion non négligeable de la population ; de nombreux Haïtiens, en particulier les enfants, sont gravement traumatisés pour avoir vécu des pertes personnelles, subi des blessures terribles et avoir vécu un bouleversement total de leur existence normale suite à la perte de leurs habitations et de leurs biens. Leurs circonstances ont encore été aggravées par des violations systématiques des droits de l'homme et des perspectives de rétablissement particulièrement sombres.

Le déplacement massif a affaibli encore davantage l'État haïtien, et ce, de plusieurs autres manières. Bien évidemment, la catastrophe humanitaire a incité l'État à consacrer la majeure partie de ses ressources matérielles et humaines limitées à répondre à la crise immédiate, le forçant à remettre à plus tard d'autres problèmes urgents. Le déplacement a eu un impact négatif encore plus profond sur la société haïtienne en renforçant la marginalité et en promouvant une culture de la dépendance. Dans son rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Michel Forst, l'expert nommé par les Nations Unies pour examiner la situation des droits de l'homme en Haïti a prévenu : « Même si les camps étaient une réponse adéquate face à une situation d'urgence, on ne peut maintenant que se demander s'ils n'ont pas contribué à l'émergence d'un nouveau type de structure sociale qui risque de créer davantage de problèmes qu'elle n'en résout ».

Déplacement et édification de l'État

Le déplacement constitue un défi redoutable pour les processus de renforcement de l'État. En plus de distraire des ressources qui font déjà défaut, un déplacement massif tend à écarter le renforcement de la paix de l'ordre du jour alors que tous les efforts se concentrent autour de la réponse à des besoins humanitaires aigus. Dans ce type de contexte, les politiques publiques sont souvent élaborées dans une sorte de flou et en réponse à une pression énorme. Les autorités haïtiennes ont été obligées de réorienter des ressources pour améliorer la sécurité dans les camps et pour traiter les tensions que les évictions violentes avaient créées. Cela a signifié de redéployer des forces de police et de les retirer de communautés qui connaissaient des niveaux extrêmement importants de violence. Le déracinement a également engendré des tensions

sociales et du ressentiment entre déplacés et habitants de la ville, particulièrement pauvres mais pas directement touchés par la catastrophe, qui de ce fait, n'avaient pas droit aux programmes d'aide spéciaux. La situation critique en termes de logement a également forcé les autorités haïtiennes à élaborer des plans en urgence. Les autorités ont choisi de dépeupler certaines zones urbaines plutôt que de les revitaliser, au prétexte que la situation d'urgence constituait une opportunité pour revitaliser les zones rurales et provoquer une décentralisation industrielle. Au milieu de la crise humanitaire grave et du déplacement de masse que vivait le pays, aucun plan cohérent n'a émergé, seulement des efforts isolés qui n'étaient clairement pas suffisants et ne tenaient pas assez compte des besoins et souhaits des populations. La fragilité de l'État a également contribué à entraver les efforts de reconstruction. En effet, en l'absence d'un partenaire étatique local fiable les programmes ont été pratiquement exclusivement canalisés à travers des organisations non gouvernementales qui trop souvent manquaient de ressources et d'expertise pour entreprendre des tâches aussi compliquées.

La destruction et la détresse que le séisme a provoquées plus particulièrement en déracinant des centaines de milliers de personnes qui continuent d'endurer des conditions inhumaines, sont un rappel impitoyable de la relation de réciprocité qui existe entre la fragilité de l'État et la migration forcée. La fragilité de l'État crée les conditions du déracinement qui à son tour entrave la capacité de l'État en dilapant le peu de ressources dont il dispose. Pour aussi inventive et ingénieuse que puisse être la population haïtienne, ses chances de trouver des solutions durables à ses propres problèmes sont bien minces alors qu'elle se trouve confrontée à ce contexte 'd'État fantôme'. Il est donc crucial que tous les acteurs impliqués, qu'ils agissent en réponse au déplacement ou en vue de promouvoir le développement du pays, s'efforcent de trouver des moyens pour renforcer les capacités et la légitimité de l'État haïtien.

Andreas E Feldmann *afeldmann@uc.cl* est Professeur associé à l'Institut de sciences politiques de l'Université catholique du Chili.

Cette étude a été financée par le Centre de recherches pour le développement international, FONDECYT (1110565) et le Millennium Nucleus for the Study of Stateness and Democracy en Amérique latine (100014). Dania Straughan a contribué aux recherches menées dans le cadre de cette étude.

juillet 2013

Migration haïtienne post-catastrophe

Diana Thomaz

Ceux qui ont quitté Haïti aux lendemains chaotiques du séisme de 2010 n'ont généralement pas rencontré à l'étranger la même attitude de solidarité et d'humanité que celle qui s'est traduite suite à la catastrophe par le déploiement sur place d'une assistance internationale conséquente.

Haïti a enduré plus de deux siècles de luttes politiques complexes, de coups d'État successifs, de gouvernements autoritaires et d'interventions internationales qui ont laissé le pays avec des institutions faibles, en grande partie incapables de réagir aux besoins de la population. La plupart des Haïtiens ont appris à ne compter que sur eux-mêmes et à développer leurs propres réseaux de soutien, non seulement dans les zones urbaines et rurales du pays mais aussi à travers les frontières internationales, un moyen de contourner les vulnérabilités inhérentes au fait de provenir d'un État fragile.

Lorsque le séisme a frappé en janvier 2010, l'infrastructure de la capitale Port-au-Prince s'est littéralement effondrée et la communauté internationale a répondu par un effort de secours conséquent et d'importantes donations destinées à reconstruire le pays. Toutefois, les milliers de personnes qui ont fui le pays à la recherche d'un refuge pour survivre n'ont généralement pas trouvé sur le moment la même solidarité et la même réponse humanitaire dans les pays d'asile potentiels. Pour ne prendre que deux exemples, la France et les États-Unis – deux pays donateurs majeurs qui sont profondément liés au passé et au présent d'Haïti – ont choisi de ne pas accepter ces migrants forcés à l'intérieur de leurs frontières au motif qu'ils ne remplissaient pas les conditions en vertu de la Convention sur les réfugiés de 1951. Ces deux pays ont tous deux pris des précautions pour éviter la possibilité d'une migration en masse de Haïtiens sur leurs territoires respectifs ; les États-Unis ont imposé un blocus naval autour de leurs côtes, et la France a fermé les frontières de la Guyane Française, l'un de ses départements d'outremer.

La fragilité comme déclencheur

C'est principalement la fragilité de l'État haïtien, et son incapacité à garantir les besoins élémentaires

de subsistance de ses citoyens, qui a généré la migration de ces Haïtiens, une réalité que la catastrophe naturelle n'a fait qu'aggraver et qui dans un sens a servi de déclencheur – et non pas de force principale – pour motiver le déplacement.

Même si la définition juridique internationale du réfugié ne couvre pas la migration post-catastrophe haïtienne, la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés adoptée en 1984¹ prévoyait une extension de la protection des réfugiés en Amérique latine, et recommandait que soient inclus ceux qui « ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté ont été menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public. »

Malgré le caractère non contraignant de ce document, de nombreux pays latino-américains ont intégré cette définition élargie du réfugié à leur législation domestique.

Le Brésil a été le premier pays dans la région à promulguer une loi spécifique sur les réfugiés en 1977², et à y inclure la notion de violation grave et généralisée des droits de l'homme prévue par la Déclaration de Carthagène comme l'une des raisons légitimes pour accorder le droit d'asile.

Dans la mesure où le Brésil était également l'une des destinations des Haïtiens déplacés suite au séisme, on était en droit de s'attendre à ce que sa législation élargie en la matière leur garantisse protection et accès au statut de réfugié. Toutefois, le Comité national pour les réfugiés (Comité Nacional para Refugiados, CONARE) – l'organisme public désigné pour déterminer l'octroi du statut de réfugié au Brésil – est arrivé à la conclusion que le droit d'asile ne pouvait pas être accordé aux déplacés haïtiens. La raison de ce refus indiquait qu'ils [les Haïtiens] ne pouvaient pas clairement

Même si les Haïtiens qui ont migré suite à la catastrophe ont théoriquement des droits en vertu d'une interprétation élargie des droits de l'homme et du droit humanitaire, dans la pratique ils ne sont toutefois pas adéquatement couverts par les cadres internationaux qui traitent de la protection des réfugiés.

démontrer l'existence d'une menace mettant en péril leur vie, leur sécurité ou leur liberté.

Bien que CONARE ait statué que le droit d'asile ne pouvait pas être accordé aux Haïtiens, il a simultanément déterminé que ceux-ci nécessitaient une sorte de permis spécial pour rester au Brésil au motif de la situation précaire à laquelle ils seraient confrontés s'ils devaient retourner dans leur pays. En conséquence, certains Haïtiens se sont vus accorder des soi-disant 'visas humanitaires'. Certains acteurs, y compris le HCR, ont applaudi cette mesure la trouvant exemplaire, alors que d'autres, principalement des organisations religieuses et des ONG de défense des droits de l'homme, l'ont critiquée pour être trop timide et ne pas offrir la même protection que le statut de réfugié.

En janvier 2012, du fait d'une augmentation du nombre d'arrivées de Haïtiens, les autorités brésiliennes ont pris l'initiative de régulariser la situation d'approximativement quatre mille Haïtiens qui se trouvaient déjà dans le pays, tout en introduisant parallèlement un système de quota pour les nouveaux migrants en provenance d'Haïti. En conséquence, des centaines de ces migrants se sont retrouvés coincés à la frontière.

Ce que le cas du Brésil sert à illustrer est que même lorsqu'il existe une définition nationale et régionale élargie de la condition de réfugié, obtenir une protection effective ou des solutions durables pour ceux qui fuient des États fragiles reste plus difficile et dépend davantage de la volonté politique que dans les cas des 'réfugiés traditionnels'. Dans la mesure où ces migrants ne collent pas à la définition mondiale reconnue comme celle de réfugié, la revendication de leurs droits et leur protection restent plus facilement soumises au pouvoir souverain de l'État hôte qui décide à qui est accordé le droit d'asile et à qui il est refusé.

Un moyen concret pour progresser

Même si les Haïtiens qui ont migré suite à la catastrophe ont théoriquement des droits en vertu d'une interprétation élargie des droits de l'homme et du droit humanitaire, dans la pratique ils ne sont toutefois pas adéquatement couverts par les cadres internationaux qui traitent de la protection des réfugiés. Les cas de déplacement liés à la fragilité de l'État ne sont pas rares dans l'actualité. Au vu de l'importance de la mobilisation internationale sous la forme d'efforts de secours et de reconstruction qui a fait suite au séisme en Haïti et de la position moins généreuse envers les Haïtiens qui ont

fui leur pays dévasté, nous devrions nous efforcer de trouver le moyen d'ajuster la manière dont la communauté internationale traite les déplacés en provenance des États fragiles.

L'un de ces moyens pourrait être d'insister sur le rôle que ces migrants pourraient jouer lorsqu'ils sont hors de leur pays pour améliorer la situation de leurs compatriotes restés chez eux. Dans ce cas précis ils le peuvent car en créant des liens transnationaux ils contribuent effectivement à améliorer la situation dans leur pays d'origine. Cet argument semble particulièrement adapté au cas des Haïtiens dans la mesure où l'économie d'Haïti depuis des dizaines d'années est très dépendante des envois d'argent de l'étranger, et que dans ces circonstances cela permettrait aux déplacés de renvoyer de l'argent à leurs familles restées au pays.

Une stratégie effective et peu coûteuse pour aider à reconstruire un État fragile dévasté par une catastrophe naturelle pourrait consister en l'adoption par les pays hôtes d'une politique de migration qui reconnaîtrait les migrants qui ont le plus besoin de protection et leur permettrait d'entrer dans le pays et de s'intégrer localement. De cette manière, les pays hôtes s'impliqueraient dans une approche d'assistance complémentaire.

À cette fin, les pays hôtes pourraient, soit adopter une interprétation élargie de leur législation existante en matière de réfugiés, soit permettre des exceptions, en créant des programmes spéciaux ou des visas à l'intention de ceux qui fuient des États fragiles à un moment particulièrement précaire. Il ne s'agit pas d'une solution normative mais bien d'une solution qui reposerait sur les pratiques de l'humanitarisme dans son sens large, un humanitarisme étendu qui ne se contenterait pas seulement d'envoyer de l'aide à l'étranger mais s'engagerait aussi à ouvrir la porte aux migrants forcés.

Diana Thomaz dianazacca@gmail.com est une étudiante diplômée de la Pontificia Universidade Católica de Rio de Janeiro, Brésil

1. Déclaration de Carthagène sur les réfugiés. Le Colloque sur la protection internationale des réfugiés en Amérique Centrale, au Mexique et au Panama a fait l'objet d'un accord en 1984, dans le contexte de la guerre froide, des régimes autoritaires et de la prolifération des crises politiques domestiques qui a créé des millions de réfugiés dans la région latino-américaine. Région Amériques www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36c.html.

2. Loi 9.474/97 du 22 juillet.

juillet 2013

Interventions humanitaires pour combler les lacunes de protection

Aurélie Ponthieu et Katharine Derderian

C'est souvent un ensemble de facteurs qui poussent les personnes à quitter leur pays, si bien que le caractère volontaire de leur départ reste discutable. Cette situation pose un double défi aux humanitaires : répondre aux besoins des personnes concernées tout en s'adaptant à l'évolution des catégories de déplacement forcées.

Aujourd'hui, la réalité du déplacement forcé se caractérise par des flux mixtes, des politiques migratoires restrictives et des liens plus étroits entre migration économique et fuite pour raisons politiques. En conséquence, l'assistance aux personnes déplacées de force implique d'intervenir dans différents types de contextes : camps, centres de détention, lieux de transit et environnements urbains - des contextes qui multiplient les obstacles à la dignité humaine et à l'accès aux services essentiels. Parallèlement, de nouveaux groupes vulnérables frappent à la porte des cliniques Médecins Sans Frontières (MSF), dont des victimes de la traite des êtres humains, de catastrophes environnementales ou de l'insécurité alimentaire. Il est souvent trop difficile d'identifier la principale raison du départ de ces personnes, alors même qu'elle est l'une des clés du statut juridique qu'elles sont censées obtenir à leur arrivée.

Alors que les catégories juridiques sont souvent peu adaptées à la réalité et à ses complexités, les vulnérabilités restent semblables indifféremment du statut. Ne répondant ni aux critères du statut de réfugié ni à ceux du migrant économique, nombreuses personnes en mouvement sont victimes de politiques inadaptées, d'un défaut d'assistance et de violations de leurs droits humains. Dans les pays de destination, leur situation dépend de la politique d'accueil, variable selon les pays mais toujours politisée, et de la bonne volonté des organisations et des ONG internationales ou locales disposées à leur venir en aide. Souvent, le manque d'assistance ou l'incohérence des politiques ne font qu'aggraver les besoins humanitaires, créant une véritable «lacune de protection» pour les personnes concernées, de même que des casse-têtes juridiques pour les organismes d'assistance et les États. Les pays récepteurs de tels influx doivent adapter leurs politiques relatives aux migrants et aux réfugiés afin d'éviter une accentuation de la vulnérabilité de ces derniers et de défendre leurs droits humains et leur dignité humaine.

Récemment, MSF est intervenu dans plusieurs situations où un nombre élevé de migrants – partageant les mêmes besoins et vulnérabilités, voire le même profil ou les mêmes raisons de fuir – se sont trouvés dans une situation critique tant sur le plan médical qu'humanitaire. Parmi les exemples récents les plus marquants, on peut citer les Zimbabwéens qui ont traversé en masse la frontière qui les sépare de l'Afrique du Sud (2007-13) et les Haïtiens laissés pour compte dans la région amazonienne du Brésil (2011). Ces deux groupes répondent aux schémas classiques de la migration économique : la recherche d'opportunités économiques, une forte proportion d'hommes parmi les migrants et/ou le recours à des itinéraires de contrebande. Pourtant, nombre d'entre eux citent des raisons bien plus complexes que le simple fait de vouloir améliorer leur situation économique. Alors que certains ont fui en tant que réfugiés, la plupart ont choisi de fuir par stratégie de survie, pour échapper aux conséquences de la fragilité de leur pays, y compris les épidémies de grande échelle, les catastrophes naturelles et l'indigence extrême. Dans un tel contexte, on peut dire que la vulnérabilité de ces personnes a fini par égaler, voire surpasser, celle des réfugiés établis dans le même pays de destination.

Les Haïtiens établis au Brésil

Les chiffres officiels indiquent que 3.814 Haïtiens ont pénétré sur le sol brésilien entre 2010 et 2012, par vagues successives irrégulières, en traversant la frontière amazonienne qui sépare le pays du Pérou. La plupart avaient traversé le Pérou avec l'aide de contrebandiers après avoir rejoint le Panama ou l'Équateur par avion. Bien que la migration haïtienne ne soit pas en soi un phénomène récent, puisque l'on estime qu'un Haïtien sur six vit hors de son pays, c'était la première fois que ce phénomène touchait le Brésil. En 2011, MSF a mené une enquête dans la ville frontalière de Tabatinga, où la plupart des Haïtiens avaient été laissés à leurs propres moyens. 40% des personnes interrogées venaient des régions haïtiennes qui avaient été frappées par le séisme de janvier 2010. Bien que 84% citaient le chômage comme principal motif de leur migration,

Le séisme représentait la deuxième raison la plus courante (56%). 69% indiquaient avoir été affectés par le séisme, 51% ayant perdu leur logement et 33% un membre de leur famille. 41% d'entre eux mentionnaient également l'insécurité comme un facteur de départ. Même si les Haïtiens ne pouvaient être considérés comme des réfugiés *prima facie*, nombre d'entre eux étaient toutefois conscients de la crise humanitaire dans leur pays et du fardeau que les retours forcés représenteraient dans le contexte de destruction et de déplacement post-séisme. En février 2010, le HCDH¹ et l'UNHCR ont exhorté les pays à ne plus rapatrier les migrants haïtiens sans papiers et à leur accorder une protection pour raisons humanitaires, un appel renouvelé en 2011 et 2012.

En 2010, suite à l'appel lancé par l'ONU au moment du séisme en faveur de la protection temporaire des migrants haïtiens, le Brésil a régularisé la situation de quelque 300 ressortissants de l'île présents sur son territoire en leur octroyant un «visa humanitaire». Toutefois, les autorités fédérales ne sont pas allées jusqu'à définir de cadre politique relatif à l'immigration haïtienne, ce qui les a empêché de

réagir en temps opportun aux influx ultérieurs aux frontières du pays. Sans politique précise et malgré la décision gouvernementale de ne pas compter les Haïtiens parmi les réfugiés, les Haïtiens de Tabatinga n'avaient d'autre choix que de faire appel au système d'asile pour obtenir des papiers temporaires ainsi que le droit de travailler et de partir de Tabatinga. Cependant, sous l'effet de l'avalanche de nouvelles demandes d'asile, des retards dans le traitement des demandes et de l'extrême isolement de Tabatinga, la vulnérabilité et les besoins humanitaires des migrants se sont intensifiés jusqu'à atteindre des proportions alarmantes. Coïncés pendant deux à quatre mois à Tabatinga, les Haïtiens sans emploi ont commencé à s'endetter pour payer le loyer de logements dont les conditions générales et sanitaires laissaient à désirer. Une enquête menée par MSF a révélé que la majorité d'entre eux disposaient d'un espace de vie limité à seulement 1m², dormaient à même le sol, disposaient d'un accès limité à l'eau potable et à l'assainissement et ne mangeait qu'un seul repas quotidien fourni par l'église locale. Le gouvernement fédéral avait demandé à l'UNHCR de ne pas porter assistance aux migrants haïtiens



© Alessandra Vilas Boas

juillet 2013

en dépit de leur statut de demandeurs d'asile tandis que les autorités municipales considéraient le «problème haïtien» comme un problème fédéral. Dans ce contexte d'exclusion flagrante, MSF a mis en place une intervention de petite échelle visant à améliorer les conditions de vie minimales et fait pression auprès des autorités locales pour octroyer aux réfugiés l'accès aux services essentiels du pays, ce qui a abouti à l'intégration complète de tous les migrants dans le système de santé brésilien.

Le 13 janvier 2012, le gouvernement brésilien a adopté une loi régularisant tous les Haïtiens présents sur le territoire et autorisant le regroupement familial. Cette décision a permis de faciliter l'immigration légale, cent visas étant octroyés chaque mois par l'ambassade brésilienne en Haïti.

Les Zimbabwéens établis en Afrique du Sud

Un cas semblable est celui des quelque deux millions de Zimbabwéens qui ont traversé la frontière sud-africaine pour fuir les conséquences de la crise économique et politique qui a secoué leur pays dans les années 2000. Alors que la région connaît depuis longtemps plusieurs types de migration de main-d'œuvre et de migrations internes ainsi que des flux de réfugiés, la migration des Zimbabwéens ces dix dernières années se démarque par sa complexité. L'insécurité alimentaire et le manque d'accès aux services essentiels tels que les soins de santé se sont révélés être deux facteurs importants du départ des Zimbabwéens vers l'Afrique du Sud. En 2009, le Zimbabwe était le pays du monde qui demandait le plus de l'aide alimentaire; on estimait alors que sept de ses neuf millions d'habitants étaient exposés à l'insécurité alimentaire. 15% de la population adulte souffrait du VIH tandis que 94% était au chômage. Parallèlement, toutes les provinces du pays étaient affectées par la pire épidémie de choléra que l'Afrique avait connu depuis quinze ans. Le service public zimbabwéen, bien trop fragile, ne parvenait pas à faire face à la situation. Ce sont ces conditions désespérantes que les migrants ont cherché à fuir, avec la survie pour seule motivation.

L'Afrique du Sud a d'abord considéré les Zimbabwéens arrivant à ses frontières comme des migrants économiques volontaires. De nombreux migrants avaient toutefois traversé la frontière en toute illégalité et se retrouvaient sans papiers en raison de l'impossibilité d'accéder au système migratoire officiel ou au statut de réfugié, ou encore de bénéficier de mesures de protection temporaires. Les autorités sud-africaines ont alors commencé à opérer des expulsions en masse, rapatriant 102.413 migrants zimbabwéens sans papiers entre

janvier et juin 2007. Cette politique d'expulsion et ses conséquences ont poussé de nombreux Zimbabwéens à vivre dans la clandestinité, dans des conditions bien souvent dégradantes. De surcroît, cette politique, conjuguée à l'absence de statut juridique des migrants et à l'inefficacité des procédures d'asile, entravait l'accès des Zimbabwéens aux soins de santé et aux autres types d'assistance.

En avril 2009, alors que les violences électorales battaient leur plein au Zimbabwe, et sous la pression intense des ONG et des groupes de défense des droits humains, le département sud-africain de l'Intérieur a accordé aux Zimbabwéens un «permis de dispense spéciale» dans le cadre de la loi sur l'immigration, un moratoire sur les expulsions, un processus de régularisation et un visa de 90 jours aux détenteurs d'un passeport. Bien que cette nouvelle politique visait à octroyer un statut juridique à tous les Zimbabwéens, ainsi qu'à reconnaître leurs besoins de protection et l'injustice des retours forcés, le permis de dispense spéciale n'a finalement jamais été mis en place. En conséquence, Les Zimbabwéens sans papiers se sont une fois encore tournés vers le régime d'asile pour obtenir l'accès à l'emploi et à l'éducation. Cette stratégie a eu pour effet de congestionner le système d'asile alors que l'Afrique du Sud devenait le pays où les demandes en attente de traitement étaient les plus nombreuses au monde.

Le moratoire sur les expulsions a pris fin en 2011, tout comme et le processus complexe d'obtention de papiers pour les Zimbabwéens, si bien qu'une grande majorité de ces derniers s'est retrouvée de nouveau passible d'arrestation et d'expulsion. Après de nouvelles restrictions en matière d'accès aux procédures d'asile, les personnes sans papiers, quelle que soit leur nationalité, se sont vues systématiquement refuser l'entrée dans le pays et se sont donc retrouvées forcées de traverser la frontière dans la clandestinité, ou «sous le pont» comme le veut l'expression.

Les «*guma guma*» – les groupes criminels présents le long des frontières – dérobaient les possessions des migrants ou les agressaient sexuellement; les hommes étaient souvent forcés de violer les femmes qui les accompagnaient s'ils voulaient éviter d'être violés eux-mêmes. Entre janvier 2010 et juin 2011, MSF et le Centre Thuthuzela de Musina ont traité 481 personnes qui avaient été victimes de viol ou forcées de violer alors qu'elles traversaient la frontière entre le Zimbabwe et l'Afrique du Sud par le fleuve Limpopo. Nombre de ces victimes avaient également subi d'autres types de violence tels que les passages à tabac ou l'enlèvement.²

Solutions partielles ou temporaires

Plusieurs facteurs influençaient les besoins humanitaires des migrants dans ces contextes: l'accès à un statut juridique, le respect des droits humains et la réactivité des régimes d'asile ou de migration face à une situation particulière. Chaque intervention de MSF était originalement motivée par l'absence d'autres réactions face aux besoins des migrants.

Les politiques nationales en matière d'asile et d'immigration définissent qui a le droit d'entrer sur un territoire et d'y séjourner mais elles sont généralement basées sur des cadres juridiques et des catégories préexistants et prédéfinis, qui s'avèrent souvent trop rigides dans le monde d'aujourd'hui. Au vu de la situation dans certains pays, dans des États fragiles tels que le Zimbabwe ou Haïti, les populations ont-elles d'autre choix que la migration? Malheureusement, plus que les besoins et la vulnérabilité des personnes, c'est la peur de créer un «facteur d'attraction» qui risque d'influencer les politiques d'assistance et de protection.

Ce n'est qu'au bout d'un certain temps que le Brésil et l'Afrique du Sud ont reconnu le caractère particulier des motifs poussant les Haïtiens et les Zimbabwéens à migrer et le besoin d'adapter leurs politiques existantes. Dans chacun de ces cas, le seul recours au régime d'asile ne permettait pas de répondre aux besoins de manière juste et efficace. Alors que ces deux pays accordaient, sous certaines circonstances, le statut de résident permanent ou des visas humanitaires aux étrangers, ces mécanismes débouchaient sur des solutions de nature politique, décidées au cas par cas, et donc inefficaces. Même si le Brésil a régularisé la situation de plusieurs milliers de Haïtiens en janvier 2012, cette mesure n'a en rien résolu la situation des centaines de personnes arrivées ultérieurement, qui vivent dans les mêmes conditions désastreuses. Alors que les difficultés continuent en Haïti, il est peu probable que les migrants haïtiens les plus vulnérables parviennent à obtenir un visa, si bien qu'ils continueront d'arriver au Brésil au travers de ses vastes frontières pour se retrouver confrontés aux mêmes besoins que leurs prédécesseurs.

Le statut spécial proposé par l'Afrique du Sud aux Zimbabwéens, qui visait à leur octroyer un permis de séjour et de travail, n'a pas permis de résoudre la situation, principalement parce que les exigences avaient été mal définies ou que les demandeurs ne détenaient pas de passeport. Cette mesure ayant pris fin, les arrestations, détentions et expulsions ont repris de plus belle dans des conditions déplorable

qui exposent les personnes concernées à des risques sanitaires tels que les maladies infectieuses ou l'interruption de leur traitement contre le VIH ou la tuberculose. Aujourd'hui, l'Afrique du Sud est la destination de nouveaux flux mixtes de migrants vulnérables, dont des ressortissants de Somalie ou des deux Kivu ravagés par la guerre en RDC. Plutôt que de réviser ses politiques en réaction cette migration forcée, le pays referme ses frontières et restreint l'accès à la protection internationale, exposant les migrants au risque de refoulement et les forçant à pénétrer sur son territoire par des moyens tout aussi illégaux que dangereux.

De nouveaux concepts en émergence, tel que la «migration de survie»³, ont le mérite de définir cette catégorie de migrants forcés et de remettre en question la pertinence des cadres juridiques existants puisque dans ces cas-là, ce sont la fragilité des États et les besoins humanitaires qui entraînent des vagues de migration considérables.

Les expériences de MST au Brésil, en Afrique du Sud et ailleurs mettent en lumière les conséquences humanitaires des carences de protection. L'adoption de politiques ad hoc ou temporaires a montré son inefficacité en tant que réponse à un phénomène durable et continu. Il est plus que jamais urgent d'élaborer des mécanismes cohérents et axés sur les besoins pour adapter les politiques en matière d'asile et de migration au déplacement en tant que conséquence à long terme de la fragilité des États. Sinon, certaines populations comptant parmi les plus vulnérables au monde risquent de rester prisonnières d'un piège complexe créé par la fragilité des États, l'adoption de politiques restrictives et l'inefficacité de l'assistance – avec des conséquences bien réelles tant sur le plan de la santé que de la dignité humaine.

Aurélie Ponthieu Aurелиe.ponthieu@brussels.msf.org
 et **Katharine Derderian**
Katharine.derderian@brussels.msf.org sont
 conseillères humanitaires pour Médecins Sans
 Frontières www.msf.org

1. Le bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU

2. Voir également «La bordure frontalière des trafiquants de personnes en Afrique du Sud» de Tesfalem Araia et Tamlyn Monson, RMF 33 www.fmreview.org/en/FMRpdfs/FMR33/68-69.pdf

3. La migration de survie s'applique aux personnes qui se trouvent hors de leur pays d'origine en raison d'une menace existentielle à laquelle ils ne peuvent remédier ou qu'ils ne peuvent résoudre de l'intérieur de leur pays. Betts, A. 'Survival Migration: a New Protection Framework', *Global Governance*, Vol. 16, No 3 <http://journals.riener.com/doi/pdf/10.5555/ggvo.2010.16.3.361>

juillet 2013

Déplacements, fragilité et renforcement de la stabilité au Yémen

Erin Mooney

La présence d'un grand nombre de réfugiés ou de personnes déplacées de l'intérieur dans un pays est considérée comme un indicateur-clé de l'instabilité.¹ Selon cette mesure, mais aussi toutes les autres, le Yémen est l'un des États les plus fragiles du monde. Ce que l'on comprend moins bien toutefois, c'est comment le contexte influe sur la vulnérabilité des réfugiés, des PDI et des migrants eux-mêmes et quelles mesures sont possibles pour renforcer leur protection.

«Lorsque les troubles menacent, cherche refuge au Yémen.» Tel est le conseil donné par un hadith, une parole attribuée à Mahomet. Depuis la nuit des temps, un nombre incalculable de personnes ont suivi ce conseil et se sont rendues au Yémen pour y trouver la sécurité, à l'abri de la violence et de l'instabilité. Bien qu'il soit de loin le pays le plus pauvre de la région, le Yémen est le seul État de la Péninsule arabe qui soit signataire de la Convention de 1951, mais aussi du Protocole de 1967. Le pays continue en outre d'honorer la réputation de lieu de refuge dont elle jouit depuis longtemps.

Depuis 1991, la plupart des réfugiés arrivés au Yémen fuyaient le conflit prolongé de Somalie; sur les 242.000 réfugiés enregistrés au Yémen fin mars 2013, plus de 95% étaient somaliens, qui sont automatiquement reconnus comme réfugiés *prima facie*.² Les autres étaient originaires d'Éthiopie, d'Irak, d'Érythrée et d'autres pays encore tels que la Syrie, qui figurent tous en haut des classements de la fragilité des États. Signe révélateur de leur situation alarmante, les réfugiés arrivés au Yémen ont donc fui un État fragile pour se rendre dans un autre.

La plupart des réfugiés et demandeurs d'asile arrivant au Yémen ne sont pas conscients de la détérioration du contexte politique, sécuritaire et économique du pays. Ils ne sont pas non plus à l'abri de ses conséquences. Plusieurs centaines ont été de nouveau déplacés, cette fois au Yémen, et certains ont même perdu la vie dans les affrontements violents qui ont ébranlé la capitale, Sanaa, en 2011. En outre, ils ont été les victimes de harcèlements sporadiques, notamment suite à la circulation de rumeurs infondées qui laissaient entendre, en 2011, que le gouvernement recrutait des réfugiés pour aider à réprimer les protestations contre le régime et, en 2012, que des Somaliens étaient soupçonnés d'avoir organisé certains attentats-suicides contre des représentants du gouvernement. Comme le déplorait une réfugiée somalienne, arrêtée alors qu'elle rentrait chez elle: «Nous sommes

venus ici pour fuir la guerre et maintenant nous sommes coincés dans la guerre des autres».

La crise politique de 2011 a également provoqué l'aggravation de la situation économique, qui s'est à son tour répercutée sur les réfugiés. De nombreuses réfugiées ont perdu leur emploi déclaré en tant que femmes d'entretien ou travailleuses domestiques, mais aussi leur emploi occasionnel. Les hommes ont eux aussi perdu des possibilités d'emploi, notamment dans le secteur de la construction, tandis que ceux qui continuent à travailler signalent une recrudescence des mauvais traitements sur le lieu de travail. Un nombre croissant d'enfants réfugiés n'ont eu d'autre choix que de trouver du travail pour aider leur famille. L'insécurité au Yémen, conjuguée aux difficultés économiques, a poussé plusieurs centaines de réfugiés à retourner en Somalie.

La «porte des lamentations»

Dans la plupart des cas toutefois, les nouveaux arrivants continuent de rejoindre le Yémen, et même en nombre plus élevé que jamais, à la recherche d'un lieu sûr ou d'opportunités économiques durables ou temporaires, avant de se rendre plus loin. En 2011, alors que la famine ravageait la Corne d'Afrique et qu'une crise politique accompagnée de violences secouait le Yémen, plus de 103.000 personnes (le double du chiffre de 2010) ont débarqué sur les rives yéménites. Puis l'année 2012 a apporté le flux de réfugiés le plus nombreux jamais enregistré (107.500 personnes). Selon toute attente, les chiffres seront identiques pour 2013 et pourraient même établir un nouveau record. Les Éthiopiens désirant trouver du travail dans le Golfe persique, et non solliciter l'asile au Yémen, composent la grande majorité (80%) des arrivées par voie maritime. Rien qu'au cours des trois premiers mois de 2013, plus de 25.000 Éthiopiens se sont rendus au Yémen par la mer, soit directement de leur pays soit en passant par Djibouti; ce chiffre correspond à 277 nouveaux arrivants par jour.

La plupart de ces flux mixtes de migrants réguliers et irréguliers, de réfugiés et de demandeurs d'asile arrivent par le détroit de la Mer Morte nommé bab el-mandeb en arabe et qui signifie «la porte des lamentations». Comme ces traversées maritimes sont souvent organisées par des contrebandiers, la plupart de ces migrations restent dans l'ombre, indétectables par les activités de surveillance nationales et internationales; de surcroît, l'insécurité au Yémen empêche les patrouilles humanitaires de prendre contact avec les nouveaux arrivants avant les contrebandiers. Certaines personnes perdent la vie pendant le voyage qui doit les mener jusque au Yémen. Depuis 2008, bien plus de 1.000 d'entre elles n'ont pas survécu aux dangers de la traversée. Et pour celles qui arrivent à destination, les mauvais traitements sont monnaie courante et leur fréquence s'accroît.

Au vu de la fragilité de la situation politique et sécuritaire au Yémen, il peut paraître surprenant qu'un si grand nombre de personnes continuent d'entreprendre cette traversée périlleuse. Au contraire, plutôt que de dissuader les migrants, il semble que l'insécurité au Yémen rende plus facile l'accès au pays, dans la mesure où elle limite les activités nationales et internationales de surveillance du vaste littoral yéménite et de répression de la contrebande.

Indicateurs de stabilité

En plus d'être un pays d'accueil pour les réfugiés et un important centre de transit pour les migrants, le Yémen abrite aujourd'hui plus d'un demi-million de personnes déplacées de l'intérieur au cours des dernières années en conséquence de trois crises de déplacement différentes.

Premièrement, depuis 2004, six guerres successives dans le gouvernorat de Saada ont entraîné le déplacement de plus de 356.000 PDI. Bien qu'un cessez-le-feu signé en février 2010 soit toujours en vigueur, des affrontements armés localisés dans les gouvernorats voisins ont provoqué de nouveaux déplacements en 2011 et 2012. Parallèlement, la plupart des PDI ont à ce jour été réticents à rentrer chez elles en l'absence de solution politique au conflit, de garanties de sécurité pour tous les civils, de campagne de déminage exhaustive et de reconstruction des propriétés individuelles et des infrastructures publiques fortement endommagées par les combats.

Deuxièmement, la violence née de l'agitation politique ayant traversé le pays en 2011 a également provoqué des déplacements internes, en particulier au sein et autour de Sanaa, la capitale. Ces violences

ont entre autre provoqué le déplacement de réfugiés, de PDI qui avaient déjà fui les conflits à Saada et de civils déplacés pour la première fois. Au cours de l'année 2012, la plupart des personnes déplacées par les turbulences ont pu retourner chez elles, même si elles ont toujours besoin d'un soutien en vue de trouver une solution durable.

Troisièmement, le conflit dans le gouvernorat d'Abyan en mai 2011 a déplacé quelque 167.000 personnes à travers cinq gouvernorats du sud du pays. En juin 2012, après que le gouvernement avait déclaré avoir éradiqué d'Abyan les groupes armés antigouvernementaux, les PDI pouvaient commencer à envisager la possibilité du retour. Au départ, les retours se faisaient sur une base limitée et provisoire en raison du nombre important de mines antipersonnel et de munitions non explosées, des préoccupations pour la sécurité générale et du haut degré d'endommagement des infrastructures. Pourtant, à la fin du mois d'avril 2013, 95% de ces PDI avaient pris le chemin du retour et commencé à reconstruire leur vie à Abyan.



juillet 2013

Une analyse récemment menée par le gouvernement sur les facteurs d'instabilité au Yémen a révélé que les PDI, les rapatriés et les communautés d'accueil comptaient parmi les populations les plus touchées par la crise politique nationale de 2011 mais aussi les plus vulnérabilisées par la crise humanitaire. Il est donc crucial de trouver des solutions au déplacement interne au Yémen, non seulement pour les PDI elles-mêmes mais également pour la promotion de la stabilité générale à l'échelle du pays. En effet, au Yémen comme ailleurs, les PDI peuvent être comparées au «canari dans la mine de charbon», dans la mesure où leurs conditions et leurs perspectives sont des indicateurs-clés de la probabilité d'instaurer une paix durable et de stimuler le développement, mais aussi de la possibilité d'une reprise des conflits et d'une nouvelle spirale de violence.³

La Conférence nationale de dialogue (National Dialogue Conference), qui se tiendra en mars 2013 et se poursuivra pendant six mois, sera essentielle pour le processus transitionnel et, donc, la stabilité future du Yémen. En plus de réviser la constitution,

les objectifs approuvés de ce processus portent sur l'adoption de «mesures nécessaires, juridiques ou autres, pour renforcer la protection des groupes vulnérables et de leur droits». L'importance accordée aux témoignages et aux perspectives des PDI, en tant que l'une des populations les plus affectées par l'instabilité dans le pays, sera un élément essentiel de l'inclusivité et de la légitimité du processus.

Le succès en dépit de la fragilité ?

Alors que le Yémen souhaite prendre le chemin qui mène de la fragilité à la stabilité, le Programme transitionnel pour le développement de la stabilisation, 2012-2014 (PTDS) du Gouvernement définit quatre priorités et actions urgentes pour promouvoir la stabilité dans le pays: (i) finaliser le transfert de pouvoir dans des conditions pacifiques; (ii) restaurer la stabilité politique et sécuritaire; (iii) répondre aux besoins humanitaires urgents; et (iv) atteindre la stabilité économique. Parmi les actions urgentes à entreprendre pour instaurer la sécurité, la stabilité et l'État de droit, il est nécessaire de réviser et continuer à développer la législation nationale



Migrants provenant de la Corne de l'Afrique débarquant sur les côtes du Yémen.

visant à «[r]ésoudre les problèmes qui accablent les groupes vulnérables tels que les femmes, les PDI, les demandeurs d'asile et les réfugiés en plus des questions relatives à la gestion du trafic des personnes et de la migration». Pour garantir la stabilité, il faut également «agir urgemment» pour «répondre aux besoins humanitaires immédiats», notamment en portant assistance aux PDI et aux autres groupes vulnérables mais aussi en indemnisant les personnes dont la propriété privée a été endommagée durant les conflits. En vue de promouvoir la croissance économique, réduire le chômage et atténuer la pauvreté, le PTDS comprend un programme économique à moyen terme qui reconnaît le besoin d'élargir la protection sociale, notamment par le biais de dispositions spécifiques «pour répondre aux problématiques liées aux crises, comme de fournir un abri aux PDI».

Le soutien de la communauté internationale est essentiel à ces mesures de stabilisation et aux autres qui seront adoptées. Concernant les réfugiés, l'UNHCR travaille avec le gouvernement de transition pour développer une législation nationale à leur égard et renforcer le régime national de l'asile. Toutefois, il est primordial que les flux migratoires de la Corne d'Afrique vers le Yémen soient reconnus comme un problème affectant non seulement le Yémen mais aussi l'ensemble de la région. À cette fin, le gouvernement du Yémen a décidé de prendre les devants en organisant, de sa propre initiative et avec le soutien de l'UNHCR et de l'OIM, une conférence régionale en 2013 visant à élaborer une stratégie de gestion du flux migratoire et de lutte contre la contrebande et le trafic des êtres humains dans la région.

Parallèlement, la situation des PDI a commencé à connaître des améliorations, la plus notable étant le récent retour en masse des PDI à Abyan. Le défi consiste dorénavant à garantir la durabilité de ces retours, notamment en reconstruisant les infrastructures permettant d'accéder aux services essentiels et en rétablissant les moyens de subsistance, la gouvernance et l'État de droit. Simultanément, il est aussi important de prêter une plus grande attention et de consacrer plus de ressources, au niveau national comme international, à la réalisation de progrès semblables afin de trouver des solutions durables pour les PDI déplacées en plus grand nombre, et depuis plus longtemps, par les conflits qui ont sévi à Saada.

En effet, les progrès décisifs ayant permis de trouver des solutions durables pour les PDI déplacées par le conflit d'Abyan ont donné une nouvelle impulsion

aux efforts visant à solutionner le déplacement interne dans l'ensemble du Yémen. En novembre 2012, le Premier Ministre a commandité l'élaboration d'une politique nationale relative aux PDI, un projet qui bénéficie de l'appui de l'UNHCR. Cette politique vient d'être finalisée par un large processus consultatif et elle devrait, selon toute attente, être adoptée par le gouvernement dans les plus brefs délais, au cours de cette année. Le Yémen fera alors partie de ce groupe de pays encore relativement peu nombreux, quoiqu'en nombre croissant, à s'être doté d'une politique nationale relative aux PDI. Cette adoption constituera une étape-clé de la responsabilisation de l'État face au déplacement interne, qui devra concerner non seulement l'adoption mais aussi l'application de cette politique.⁴

En conclusion, la situation actuelle au Yémen se caractérise non seulement par une instabilité générale mais aussi par des fragilités spécifiques aux réfugiés, demandeurs d'asile, migrants et PDI. Cependant, le cas du Yémen indique aussi qu'il est possible, même dans les États les plus fragiles, de prendre des mesures nationales et internationales pour renforcer la protection de ces groupes et que ces mesures sont impératives pour promouvoir la stabilité nationale. La stabilité est étroitement liée à l'efficacité de la gouvernance, qui peut elle-même être jugée par le degré de protection accordée par une société à ces éléments les plus vulnérables. Les efforts que le gouvernement transitionnel du Yémen entreprend actuellement pour consolider le régime national d'asile, gérer la migration mixte (dont les efforts pour combattre la contrebande et le trafic) et solutionner le déplacement interne sont tous des grands pas en avant dans la bonne direction.

Erin Mooney mooney@unhcr.org a travaillé comme responsable principale de la protection pour l'UNHCR au Yémen de décembre 2011 à juin 2013.

1. The Stability Assessment Framework: Designing Integrated Responses for Security, Governance and Development (Cadre d'évaluation de la stabilité: Élaborer des interventions intégrées en faveur de la sécurité, de la gouvernance et du développement), Institut Clingendael des Pays-Bas, ministère des Affaires étrangères (janvier 2005), disponible sur <http://tinyurl.com/Clingendael-stability>. Indice des États faillis 2012, Fonds pour la paix, disponible sur: <http://ffp.statesindex.org/indicators>.

2. Source des chiffres cités: <http://tinyurl.com/YemenUNHCR>

3. William O'Neill, «Internal Displacement and Peace building: Institutional Responses», *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, No 1.

4. Voir Erin Mooney, «Responsabilité étatique et déplacements internes: cadre d'intervention», supplément d'octobre 2005 de la Revue des migrations forcées www.fmreview.org/en/FMRpdfs/FMR24/IDP%20Supplement/05.pdf et Elizabeth Ferris, Erin Mooney et Chareen Stark, *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement* <http://tinyurl.com/Brookings-responsibility2011>

juillet 2013

Vaincre les difficultés: éducation, commerce et développement parmi les Somaliens déplacés

Abdirashid Duale

L'entrepreneuriat privé et la diaspora apportent un appui important aux personnes déplacées dans des zones fragiles et non gouvernées. Ils apportent en outre une contribution précieuse pour aider ces zones à sortir de la fragilité.

Les territoires somaliens commencent tout juste à émerger de ce que l'on pourrait sans doute qualifier comme la période la plus difficile de leur histoire. Depuis vingt ans, de vastes zones de la région rencontrent des difficultés liées à l'absence totale d'infrastructure nationale reconnaissable tandis que des millions de personnes vivent sous la menace de pénuries hydriques et alimentaires provoquées par des sécheresses périodiques, comme ce fut le cas en 2011. Cette histoire a toutefois une face cachée: celle de la résilience et de l'ingéniosité comme moyens de surmonter ces difficultés. Les transferts de fonds envoyés par la diaspora somalienne ont aidé à soutenir une économie qui se caractérise par un dynamisme étonnant dans plusieurs secteurs, notamment l'élevage, la construction et les télécommunications.

Ces développements sont bien entendu encourageants, mais il reste encore pas mal de chemin à faire. Selon les estimations de l'ONU, il y aurait actuellement 1,4 million de personnes déplacées de l'intérieur (PDI) dans l'ensemble des territoires somaliens et des centaines de milliers de réfugiés somaliens au Kenya, en Éthiopie et plus loin encore. Alors que les conditions s'améliorent pour permettre aux communautés de s'établir plus solidement, l'on craint aujourd'hui que ces groupes vulnérables soient oubliés.

Hormis les quelques cas inévitables de tension et de ressentiment, les communautés résidentes ont généralement accueilli les groupes déplacés avec compassion et les ont aidés à s'installer. Ce type d'attitude charitable est fortement ancré dans la culture somalienne et dépasse les divisions régionales ou d'autre nature. Il est vital de faciliter l'intégration des PDI afin de trouver une solution au problème, et le renforcement des cultures et des valeurs communes est un élément important de ce processus.

L'histoire de ma famille et de l'entreprise que nous avons créée, Dahabshiil, est étroitement liée à l'histoire de la migration dans les territoires somaliens et à la croissance de l'industrie des transferts monétaires en conséquence de la

migration de millions de personnes. Dans le contexte agité des années 1980, ma famille a rejoint les centaines de milliers de personnes qui ont tout laissé derrière elles pour fuir vers l'Éthiopie. Au fil du temps, nous nous sommes forgé un réseau de contacts que nous avons commencé à exploiter pour fournir aux réfugiés des services de transfert monétaire et d'autres services indispensables.

Il existe beaucoup d'exemples de ce type parmi les communautés de déplacés actuelles. À de multiples reprises, les réfugiés et les PDI ont montré qu'ils n'étaient pas obligés d'être de simples acteurs passifs en attente d'assistance. Les commerçants qui arrivent dans les camps reprennent souvent une activité semblable; dans le camp de réfugiés de Dadaab, dans la province du Nord-Est du Kenya, on trouve des forgerons, des tailleurs, des maraîchers et de nombreuses autres personnes gagnant leur vie malgré les obstacles. Dans certaines régions les plus stables et les plus prospères des territoires somaliens, un grand nombre de PDI se sont bien intégrés aux communautés d'accueil grâce à leur participation à l'économie productive. Alors que la situation politique et sécuritaire s'améliore ailleurs aujourd'hui, une meilleure coordination des efforts, une gouvernance plus solide et un environnement économique plus actif devraient permettre d'aider également les personnes des autres régions. Ces avancées incarnent la principale différence entre le passé et le présent aussi bien en termes de statut que de perspectives pour la population mobile.

Dans certains cas, les organismes d'assistance ont mis en œuvre des programmes spécialement orientés vers la réhabilitation et la réintégration des PDI, qui emploient des personnes vulnérables et les forment à répondre aux besoins de la communauté tels que la reconstruction des routes, la collecte des déchets et l'amélioration des systèmes d'irrigation. D'autres initiatives concernent l'attribution de bétail, qui offre à la fois une source de revenu et d'alimentation aux bénéficiaires, dont certains ont ensuite sollicité et obtenu un micro-prêt qui leur a permis de démarrer une petite entreprise. D'autres projets se sont concentrés uniquement sur les cours de formation,

y compris la formation professionnelle. Pour de nombreux projets de ce type, Dahabshiil a servi à la fois de partenaire et d'appui aux ONG et aux agences de l'ONU en agissant comme une banque ou un canal de transfert monétaire mais parfois aussi en finançant directement certains projets, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation.

L'éducation représente le moyen le plus puissant d'améliorer la situation des personnes déplacées. Bien souvent, ce sont les membres les plus démunis de la société qui sont les plus vulnérables au déplacement et, une fois déplacés, leurs chances d'atteindre un niveau élémentaire en lecture, écriture et calcul s'amenuisent encore davantage. Certains projets visent à briser ce cercle vicieux, comme le projet du Fonds africain pour l'éducation (Africa Educational Trust, AET), qui éduque les femmes et les enfants de moins de 16 ans dans els camps de PDI. À Dadaab, par l'entremise d'un partenariat canado-kenyan, l'Université de Kenyatta s'approprie à ouvrir un campus et à devenir la première institution d'éducation supérieure à servir un camp de réfugiés. Ce projet vise à combler l'écart entre le monde extérieur et les habitants du plus grand camp de réfugiés du monde et de préparer ces derniers à rentrer chez eux.

Des étudiants mieux connectés, aussi bien à Dadaab qu'au sein d'initiatives éducatives dans les territoires somaliens, ont pu compter sur l'aide de parents établis à l'étranger; en dehors des simples activités commerciales, l'appui à l'éducation est l'une des principales approches par lesquelles la diaspora a contribué aux efforts de développement. Les Somaliens de la diaspora ressentent une forte connexion avec leur pays et c'est ce lien, de même que la coutume somalienne, qui les motive à envoyer des fonds aux membres de leur famille qui ont été déplacés.

Transferts de fonds

Par notre position privilégiée, nous avons pu constater comment l'évolution des transferts de fonds a suivi les différentes phases migratoires que la région a connu ces dernières années. Les premiers migrants somaliens qui sont allés travailler dans les pays du Golfe étaient comparativement mieux instruits et connectés; à cette époque, la majorité des entrées de capitaux étaient investies. Un système de transferts de fonds basé sur le commerce, nommé franco valuta, contournait les contrôles stricts exercés sur les devises étrangères et permettait d'importer les matières premières qui alimentait la croissance industrielle. Ensuite, la guerre civile a entraîné la migration d'un plus grand nombre de personnes, originaires de régions plus

lointaines, et donc représentatives d'un plus vaste segment de la société somalienne. Les transferts de fonds destiné au soutien familial ont peu à peu remplacé les transferts monétaires aux fins commerciales et leur total s'est vite avéré bien plus élevé que celui de l'aide humanitaire combinée à l'aide au développement. Grâce à l'amélioration récente du climat des affaires, la proportion des fonds réinvestie est de nouveau en augmentation.

Les transferts de fonds ont été cruciaux pour soutenir la consommation et, donc, préserver les conditions qui permettent à l'économie de croître et de donner aux personnes les plus pauvres des possibilités de gagner un peu d'argent. En se développant, l'industrie des transferts de fonds a assimilé les dernières technologies de l'information et de la communication. La révolution des services bancaires mobiles en Afrique de l'Est est bien documentée et, dans l'environnement d'aujourd'hui, le volume des fonds transférés vers une région donnée dépend dorénavant en grande partie de la qualité des télécommunications dans cette région. Fortuitement, le secteur somalien des télécommunications a connu un essor spectaculaire dans les années suivant l'effondrement du gouvernement central, avec l'apparition d'un nouveau marché compétitif (considérablement facilité, il faut bien l'avouer, par le manque de réglementations dû à l'absence-même d'État fonctionnel) a permis la prolifération des services qui comptent aujourd'hui parmi les plus modiques et les plus fiables de toute l'Afrique.

Dans les territoires somaliens, le nombre d'abonnements mobiles atteint dorénavant plusieurs millions. Par comparaison, les connexions au réseau filaire sont relativement peu nombreuses. L'accès à internet se développe également. Le remplacement du réseau câblé par la technologie mobile et sans fil est l'un des exemples les plus célèbres de «bond technologique» – un phénomène typique des pays en développement qui «sautent» complètement certaines phases obsolètes du développement industriel. Bien qu'il demeure un besoin d'institutions et de gouvernance formelles plus solides, ces avancées semblent destinées à donner une orientation différente au développement de notre infrastructure financière. Réalisant les synergies croissantes entre les deux secteurs, de nombreux opérateurs de transferts de fonds de la Corne d'Afrique ont, tout comme nous, effectué des acquisitions stratégiques dans les industries des TIC, ce qui leur a permis d'élargir leurs services aux personnes qui n'ont traditionnellement aucun accès aux services financiers mais qui possèdent ou partagent aujourd'hui un téléphone mobile.

juillet 2013

Il existe de nombreuses catégories de déplacement dans les territoires somaliens si bien que les besoins et les priorités diffèrent d'un groupe à l'autre. Alors que la stabilité revient progressivement dans l'ensemble de la région, il convient de multiplier les efforts conjoints pour stimuler l'alphabetisation, la formation et l'emploi et pour donner aux PDI, mais aussi aux communautés pauvres en général, les outils qui leur permettront de contribuer au relèvement.

En travaillant avec des ONG et les pouvoirs publics locaux, les groupes de la diaspora peuvent jouer un rôle de premier plan dans ce processus. La taille et l'étendue considérables de la diaspora ont transformé la société somalienne moderne en l'une des sociétés d'Afrique les plus ouvertes sur le monde. Le flux constant de capitaux financiers et humains est l'un des plus grands moteurs du développement du secteur privé. La reconstruction de Mogadiscio en est l'un des meilleurs exemples: boom de la construction

financé par la diaspora, prolifération de nouvelles start-up et introduction de l'internet sans fil par de jeunes entrepreneurs venus d'Europe et des États-Unis. Tant que ce relèvement était en cours, l'on pouvait craindre que la prochaine génération de Somaliens oublie ses racines. Toutefois, les migrants reviennent aujourd'hui au pays, avec leurs enfants, ce qui renforce le sentiment d'espoir et de confiance qui vient de renaître. Il reste encore de nombreux obstacles à surmonter mais, si nous parvenons à pérenniser cette dynamique favorable, ces deux dernières années pourraient rester dans l'histoire comme la période charnière où la roue a enfin tourné.

Abdirashid Duale est le PDG de Dahabshill www.dahabshill.com Il est classé parmi les 50 personnes africaines les plus influentes par The Africa Report. Pour de plus amples informations, veuillez contacter info@dahabshill.com

Gouvernance en réseaux dans les régions frontalières en Équateur

Lana Balyk et Jeff Pugh

En vue d'améliorer la sécurité tant des migrants forcés colombiens que des Équatoriens dans les communautés où ils vivent, une approche a été tentée qui tire parti des réseaux de gouvernance et permet aux résidents de négocier un accès à des ressources et à des droits dont autrement ils ne pourraient pas bénéficier. C'est une approche qui permet également d'améliorer les relations entre les deux groupes.

Les quelques 135 000 migrants forcés colombiens qui ont fui leur pays d'origine et vivent en Équateur depuis 2000 constituent la population de réfugiés et de demandeurs d'asile la plus importante de toute l'Amérique latine. Dans les villes, l'État est fort et dispose des ressources nécessaires pour protéger ces personnes. Par contre, dans les zones frontalières cette présence de l'État est très faible.

Malgré la Constitution progressiste de l'Équateur qui garantit aux étrangers les mêmes droits fondamentaux qu'aux Équatoriens, de nombreux Colombiens rencontrent dans la pratique des difficultés pour exercer les droits qui leur sont garantis par la Constitution du pays et par le droit international relatifs aux réfugiés. Ils sont nombreux à avoir été accueillis avec hostilité dans leur nouveau pays ; même des fonctionnaires locaux chargés de faire respecter la loi, l'ordre et les droits de l'homme ont parfois fait preuve d'attitudes et de comportements discriminatoires envers les Colombiens.

Un fonctionnaire des Nations Unies dans la province d'Esmeraldas, dans la région côtière de l'Équateur proche de la frontière colombienne, a expliqué quel était le calcul politique que devait souvent faire les autorités locales dans les provinces : « Lorsque les revenus d'un gouvernement local n'atteignent pas les niveaux prévus, celui-ci n'est naturellement pas en mesure de servir adéquatement les besoins de la population dans son intégralité, c'est pourquoi il donne la priorité à ceux qui vont lui apporter leurs votes et leur soutien politique – à savoir les Équatoriens ».

L'absence de documents d'identité réduit la capacité des migrants illégaux d'obtenir de l'assistance que ce soit de l'État ou d'autres alliés politiques potentiels. De fait, alors que la crainte majeure des Colombiens en possession de documents d'identité est d'être la proie des groupes armés illégaux et de ne pas avoir suffisamment de ressources économiques, c'est l'État que les migrants

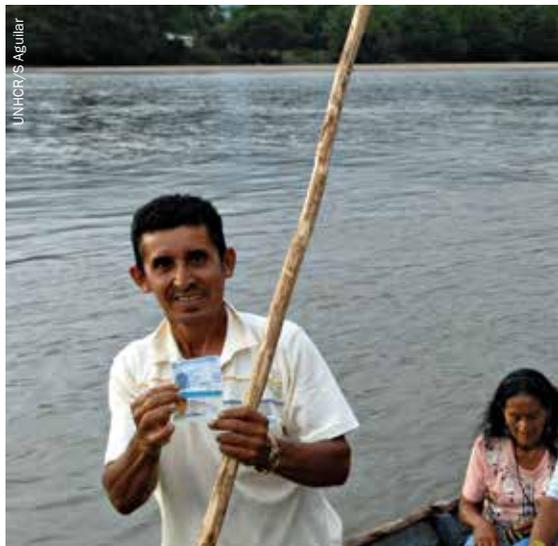
sans papier craignent le plus, l'expulsion et l'incarcération étant leurs préoccupations majeures.

Le rôle des réseaux

Parce que le gouvernement a pour rôle d'appliquer à la fois les lois sur l'immigration et celles sur l'expulsion, et qu'il est aussi le protecteur des droits ainsi que la source de la résolution des disputes, les migrants hésitent souvent par crainte à se prévaloir de l'assistance fournie par l'État. Pour répondre à ces failles pratiques dans les garanties de protection et de sécurité prévues par la Constitution et la législation colombiennes, les migrants forcés colombiens en Équateur se tournent vers des contacts informels et des acteurs non-étatiques qui les aident à obtenir la protection nécessaire, à négocier des ressources et à résoudre leurs conflits avec les Équatoriens. Les réseaux de contacts personnels auxquels les migrants forcés ont recours peuvent s'avérer déterminants pour leur survie et leur succès lorsqu'ils sont effrayés et qu'ils ne savent pas comment faire valoir leurs droits et obtenir des ressources de l'État.

Depuis que les personnalités locales et les ONG qui jouent ce rôle d'intermédiaires ont acquis davantage d'autorité en organisant et en représentant les intérêts des migrants auprès de l'État et en fournissant aux migrants des ressources et la protection dont ils ont besoin, leurs connexions avec le gouvernement et les acteurs internationaux ont fini par constituer un réseau de gouvernance qui est souvent plus réactif et plus accessible aux non-citoyens que les seules agences gouvernementales. La capacité de mobiliser la gamme complète des ressources : non-étatiques, informelles et étatiques, disponibles à travers ces réseaux de gouvernance liés aux migrants en Équateur est souvent le facteur qui détermine le succès des Colombiens dans le pays, comme l'illustrent ces deux expériences contrastées.

Eduardo est arrivé à Quito en 2009 avec ses filles après avoir perdu sa femme, victime du conflit en Colombie. Sa sœur qui se trouvait déjà à Quito depuis neuf ans a initialement aidé Eduardo et sa famille en leur procurant à leur arrivée de la nourriture et un abri et, plus important encore, en donnant à Eduardo de bons conseils. Il a immédiatement rencontré le HCR pour déposer sa demande d'asile, et le statut de réfugié lui a été accordé à lui et à sa famille. Au cours des mois suivants, il s'est créé un réseau avec de nouveaux amis et d'autres réfugiés grâce auxquels il a rencontré plusieurs organisations qui procurent de l'assistance aux réfugiés. De ces organisations il a reçu de la nourriture et de l'aide pour couvrir ses dépenses de subsistance. Eduardo a fait plusieurs petits travaux dont il a entendu parler



grâce à son réseau. Début 2011, lui et sa famille ont été sélectionnés en vue d'une réinstallation au Canada.

En revanche, Maria est arrivée à Quito avec son mari et leurs trois enfants en 2011 sans connaître personne, et ils n'ont pas rencontré de réseaux susceptibles de les aider. Ils craignent d'établir le moindre contact et ils évitent de quitter leur habitation parce qu'ils sont constamment menacés par des membres des FARC colombiennes qui les ont attaqués peu de temps après leur arrivée à Quito et qui continuent de les harceler. Très clairement, Maria est traumatisée par cette rencontre et ne fait confiance à personne dans sa communauté d'accueil, et surtout pas aux autres Colombiens parce qu'elle ne peut pas être sûre si leurs intentions sont bienveillantes. Maria est préoccupée par la survie de sa famille ; sa quête de paix et de stabilité reste une aspiration toujours aussi distante.

Si les organisations qui travaillent en coopération avec (et parfois à la place de) l'État dans le cadre d'un réseau de gouvernance jouent un rôle déterminant en matière de sécurité humaine et de renforcement de la paix au sein des communautés qui reçoivent des migrants, il semble intéressant de se poser les questions suivantes : Quelles sont leurs interventions qui ont eu le plus de succès ? Et comment l'État, le système des Nations Unies et le secteur des ONG peuvent-ils les intégrer à leurs stratégies de programme ? L'expérience de l'Équateur montre que des relations de travail qui impliquent une coopération entre les ONG, les agences des Nations Unies et les institutions de l'État qui s'occupent de

juillet 2013



Un réfugié colombien dans le nord de l'Équateur montre son nouveau visa de réfugié. Dans la province de Sucumbios, des équipes gouvernementales mobiles chargées de l'enregistrement (dans le cadre de l'initiative d'amélioration de l'enregistrement) complètent dorénavant en un seul jour un processus qui, avant, prenait plusieurs mois.

questions liées aux migrants peuvent constituer des canaux informels ou non officiels qui leur permettent d'obtenir un accès aux droits fondamentaux et aux ressources économiques pour les migrants que ceux-ci ne réussiraient peut-être pas à obtenir directement auprès de l'État. Ces réseaux de gouvernance ont également le potentiel de créer des espaces institutionnels permettant de favoriser un climat de tolérance entre Équatoriens et Colombiens.

Négocier des droits et une reconnaissance

L'Initiative de l'enregistrement élargi, un programme conjoint du Ministère équatorien des affaires étrangères et du HCR, a organisé des enregistrements mobiles à travers l'ensemble des provinces frontalières en 2009 et 2010, afin de rationaliser le long processus de détermination du statut de réfugié et le rapprocher des endroits où vivent réellement la plupart des migrants forcés. Ce travail a réussi à doubler en l'espace d'une année le nombre de réfugiés enregistrés et titulaires de documents légaux. L'Initiative de l'enregistrement élargi a fait l'objet de louanges au niveau international dans la mesure où il s'agissait d'un exemple démontrant que les réseaux de gouvernance pouvaient apporter des avantages concrets aux migrants forcés tout en renforçant la capacité de l'État. En plus d'augmenter le nombre de bureaux permanents d'enregistrement du gouvernement dans les provinces frontalières,

l'initiative a également contribué à forger des relations de travail étroites et fructueuses entre les fonctionnaires du Ministère, les représentants du HCR et les ONG qui ont accompagné ce processus et en ont vérifié la redevabilité. Ces ONG continuent de plaider en faveur d'une protection accrue des réfugiés et de la mise à disposition d'une assistance légale pour les migrants forcés qui se rendent aux audiences de détermination de leur statut.

Les ONG et les acteurs internationaux peuvent jouer un rôle complémentaire à celui de l'État, non seulement en mettant à disposition des espaces permettant une action commune à travers les divisions nationales mais aussi en réduisant les inégalités de pouvoir et les craintes. La constitution de réseaux grâce aux relations personnelles est un facteur important dans le contexte latino-américain. Lors d'une enquête menée par CEMPROC, une ONG équatorienne, plus des deux tiers des Colombiens qui avaient confié n'avoir absolument aucune interaction avec des Équatoriens étaient aussi ceux qui indiquaient avoir une perception négative des Équatoriens, et aucun d'entre eux n'a signalé avoir une perception positive. Par contre, plus de la moitié des Colombiens qui rapportaient avoir une véritable interaction avec des Équatoriens (à travers la famille, sur le lieu de travail ou à l'école) ont indiqué qu'ils avaient d'eux une perception positive.

Si les gouvernements, les agences des Nations Unies et les ONG cherchaient activement à renforcer les réseaux de gouvernance et organisaient des campagnes publiques de diffusion et de sensibilisation, un plus grand nombre d'expériences ressembleraient à celle d'Eduardo et moins à celle de Maria, ce qui aurait pour effet de renforcer la sécurité humaine pour tous dans ces régions fragiles qui reçoivent des migrants.

Lana Balyk balyk.lana@gmail.com a été associée de recherches au Center for Mediation, Peace, and Resolution of Conflict (CEMPROC). Jeff Pugh jpuh@providence.edu est Professeur assistant en Sciences politiques au Providence College à Rhode Island et Directeur général de CEMPROC www.cemproc.org

Cet article s'appuie sur une enquête menée en 2009 et 2010 auprès de Colombiens vivant à Quito, par CEMPROC, une ONG basée en Équateur. Cette enquête a été réalisée avec l'assistance d'Emily Ginsberg et de Maribel Melo. Les noms ont été modifiés pour des raisons de protection. Une version plus extensive de l'article est disponible en ligne sur: www.cemproc.org/CWPSpuhBalyk.pdf

Déboutés : les réfugiés issus des gangs centre-américains

Elizabeth G Kennedy

Le Salvador, le Guatemala et le Honduras comptent parmi les nations les plus fragiles du monde et pourtant les organismes d'assistance aux réfugiés les ignorent le plus souvent, sous-estimant les mauvais traitements et le contrôle exercés par les organisations criminelles transnationales et surestimant les capacités et la disposition des gouvernements à protéger leurs citoyens.

Malgré le flux constant de personnes fuyant par milliers vers les pays voisins, les données de l'UNHCR pour 2011 ne recensent aucun déplacement interne dans la région centre-américaine et seulement quelques milliers de réfugiés. Les cours des États-Unis, où la plupart des personnes sollicitent l'asile, s'appuient sur des rapports obsolètes, inexacts ou politiquement motivés qui exagèrent la véritable capacité ou disposition des États à protéger leurs citoyens. Depuis 2007, 74.449 ressortissants du Salvador, du Guatemala et du Honduras ont déposé une demande d'asile aux États-Unis mais seulement 2.250 de ces demandes ont abouti. En outre, pour la seule année 2012, les États-Unis ont expulsé entre 22.000 et 41.000 migrants originaires de ces pays.

Reconnaître l'existence de la crise centre-américaine permettrait pourtant d'alléger le fardeau des pays récepteurs tels que le Mexique ou les États-Unis. Les tribunaux de l'immigration, surchargés, consacrent un temps infini à traiter les demandes puis les appels, des centaines de nouveaux centres de détention ont vu le jour pour accueillir les réfugiés qui attendent que leur cas soit jugé¹ tandis que des millions de dollars sont dépensés pour les expulser. En revanche, si la crise était reconnue, des programmes de réinstallation pourraient être proposés aux personnes dans le besoin tandis que les pays récepteurs pourraient planifier l'arrivée des réfugiés, leur introduction dans la société et leur intégration en tant que citoyens productifs, comme c'était le cas dans les années 1980. Mais surtout, la reconnaissance des facteurs institutionnels régionaux qui contribuent à la fragilité des États donnerait plus de poids aux demandes d'asile des ressortissants centre-américains.

Les gangs

En 1996, les États-Unis ont commencé à expulser les citoyens et les résidents nés hors du pays qui avaient été reconnus coupables d'un crime. Nombre de personnes concernées avaient intégré un gang dans les quartiers urbains les plus défavorisés du pays et, rien qu'entre 2000 et 2004, plus de 20.000 rapatriements ont eu lieu à destination des pays centre-américains. Des membres de gangs qui maîtrisaient souvent mal l'espagnol et

possédaient peu de compétences professionnelles sont donc arrivés dans des pays instables qui venaient à peine de se remettre des guerres civiles des années 1970 et 1980. On a alors observé une augmentation rapide des activités criminelles, de la vente et de la consommation de drogues mais aussi de la violence alors que les gangs urbains étendaient leur réseau à travers la région.

Aujourd'hui, ces organisations criminelles transnationales (OCT) posent une sérieuse menace à ces trois nations, d'autant plus qu'elles détiennent bien plus d'armes, d'argent et de pouvoir que les armées nationales. On estime en outre qu'entre 40 et 70 % des fonctionnaires de ces gouvernements reçoivent également des paiements de la part de ces OCT. Des municipalités entières, et certains segments des autorités fédérales, sont sous le contrôle des OCT dont la vision de l'éducation et de la justice se caractérise par la corruption, les armes, le recrutement forcé dès l'âge de neuf ans, le viol et la torture. La capacité de l'État à protéger ces citoyens de la terreur des OCT est fortement limitée, d'autant plus qu'il est lui-même compromis par la corruption et qu'il dispose d'un moins grand nombre d'armes que les OCT.

Les OCT cherchent à inspirer la crainte de persécutions implacables afin d'atteindre le degré de contrôle souhaité. Il est fortement probable que les personnes qui expriment leur crainte de subir de telles persécutions aient de très bonnes raisons d'avoir peur, surtout au regard du manque de capacités ou de volonté de l'État à les protéger. C'est pourquoi il est surprenant que les ressortissants centre-américains soient rapatriés dans leur pays d'origine où ils s'exposent aux persécutions des OCT, ce qui constitue une violation du principe de non-refoulement.

Quatre faits doivent être pris en compte en vue de corriger les défaillances actuelles et de reconnaître que les personnes rapatriées s'exposent à des persécutions:

La fragilité peut rendre un pays instable ou peu disposé à protéger:² Par les armes et l'argent, les OCT parviennent à exercer un certain degré de contrôle

juillet 2013

sur les autorités en recourant tant aux menaces qu'aux pots-de-vin, si bien que certaines de ces autorités finissent par se montrer incapables de protéger leurs citoyens en raison du caractère comparativement limité de leurs ressources. Et lorsque ces autorités en sont capables, elles n'y sont pas toujours disposées en raison de la corruption généralisée. Néanmoins, les tribunaux chargés des demandes d'asile se sont généralement montrés négligents en refusant de reconnaître la capacité des OCT et des acteurs armés non étatiques à commettre des actions assimilables à des persécutions. Il faudrait donc donner plus de poids aux persécutions infligées par les acteurs non étatiques tels que les OCT, en particulier dans les États fragiles où ils pourraient démontrer une capacité et une disposition accrues à réprimer comme à protéger, dans l'impunité la plus totale. Certaines OCT opèrent dans l'ensemble des territoires nationaux et de la région, si bien que la fuite interne est rarement une solution, même si certains tribunaux supposent à tort qu'elle est possible.

Les personnes fuyant les crises en l'absence de toute reconnaissance internationale ont le droit d'exiger que leurs demandes d'asile soient prises au sérieux: La fuite des ressortissants de ces nations vers des pays étrangers est probablement le meilleur indicateur des risques extrêmes ou des persécutions auxquels ils ont été confrontés en dépit de l'absence de reconnaissance internationale de la situation de crise dans laquelle ils évoluent. Un exode d'une telle envergure peut également être interprété comme un signe de la fragilité des États. Pourtant, le régime des réfugiés les pénalise en permettant aux tribunaux de les considérer comme de simples migrants économiques et, par conséquent, de débouter leur demande. Les dossiers des demandeurs fuyant des situations de crise qui n'ont pas encore été reconnues devraient être étudiés tout aussi sérieusement que ceux des demandeurs issus de contextes à forte présence humanitaire ou dont l'instabilité est reconnue.

Les enfants ciblés par les OCT sont vulnérables en raison de leur appartenance à un «groupe social particulier» ou de leurs convictions politiques:³ En Amérique centrale tout particulièrement, les OCT encouragent les enfants à venir gonfler leurs rangs et les menacent de mort s'ils refusent, une démarche facilitée par le fait qu'environ 100 000 jeunes personnes de la région appartiennent déjà à des gangs. L'âge médian des membres de gang est de 19 ans seulement. Rien que dans les trois premiers mois de l'année 2012, 920 enfants ont été tués au Honduras tandis que de nombreuses filles, certaines âgées de neuf ans seulement, ont été victimes de

viols collectifs dans ces trois pays. La plupart des enfants sont régulièrement témoins de meurtres, les violences entre gangs ont emporté les parents de certains d'entre eux tandis que d'autres ne vont plus à l'école car les gangs recrutent directement dans les cours d'école. Dans d'autres contextes, les anciens enfants soldats qui avaient été forcés de gonfler les rangs des armées nationales ou de la guérilla ont été reconnus comme un groupe social particulier. La situation des enfants forcés d'intégrer des gangs transnationaux n'est en rien différente; ceux qui prennent la fuite pour éviter d'être recrutés par les gangs exercent une opinion politique et risqueraient de subir des persécutions immédiates s'ils étaient rapatriés. De plus, qu'ils soient rapatriés ou non, leur famille s'expose à des représailles.

Une protection temporaire peut être octroyée afin de respecter le principe de non-refoulement lorsqu'il n'est pas possible d'établir si les raisons de la persécution correspondent à des motifs reconnus:

Les tribunaux d'asile ont statué à de multiples reprises que la violence généralisée ne s'apparente pas à une persécution ni à un risque de torture en cas de rapatriement, même si cette violence peut avoir des effets néfastes sur certains groupes cibles, en particulier les enfants dont la vie entière risque de basculer. Les OCT ciblent les rapatriés car ils les perçoivent comme des personnes mieux nanties ou mieux informées sur les opérations des gangs aux États-Unis et au Mexique. Par conséquent, les rapatriés ne sont pas en sécurité et ils se trouvent fréquemment persécutés par des acteurs étatiques et non étatiques. Les États-Unis ont créé un statut de protection temporaire pour les ressortissants centre-américains ayant fui des catastrophes naturelles (séismes, inondations, ouragans) au cours des vingt dernières années mais le plus grand danger qui menace ces personnes pourrait en fait provenir de la violence ciblée, perpétrée par les gangs ou les autorités, qui les attend à leur retour.

Conclusion

Les États fragiles non reconnus tels que le Salvador, le Guatemala et le Honduras mettent en lumière, au mieux, le manque de réactivité des organisations travaillant dans l'humanitaire ou auprès des



réfugiés et, au pire, les influences géopolitiques qui déterminent qui a le droit de fuir où. Les OCT ciblent spécifiquement les contextes nationaux affaiblis dans lesquels elles peuvent exercer un contrôle plus prononcé. Quant aux nations qui contribuent aux situations qui poussent les populations à fuir, par exemple en stimulant le trafic de drogue par une forte demande, elles devraient assumer la responsabilité d'accueillir ces populations en fuite.

Elizabeth G Kennedy egailk56@gmail.com est doctorante à l'Université d'État de San Diego et à

l'Université de Californie à Santa Barbara. Elle dirige également un programme d'autonomisation des jeunes dans deux centres d'accueil américains pour les mineurs non accompagnés.

1. <http://tinyurl.com/USimmigration-detention>
2. Fait important dans cette région, les définitions juridiques des termes « persécution » et « réfugiés » ont été élargies et reconnaissent déjà cet aspect dans la Déclaration de Carthagène de 1984, la Déclaration de San José de 1994 et la Déclaration et le Plan d'action de Mexico de 2004.
3. Le refus de rejoindre un gang, en dépit des pressions croissantes exercées, est une posture tout au moins neutre et souvent une prise de position radicale en faveur de la paix.

Qualité des données et gestion des informations en RDC

Janet Ousley et Lara Ho

La migration forcée engendre des difficultés particulières pour collecter des données et assurer le suivi des interventions dans les États fragiles où les infrastructures et les systèmes sont faibles ou inexistantes. Souvent, ces États ne disposent pas des registres nécessaires pour mesurer les informations démographiques de base qui sont essentielles à la planification lors des situations d'urgence. En tant qu'éléments-clés du processus de reconstruction de l'État, des données démographiques précises sont indispensables pour conduire une évaluation fiable des besoins et pour mesurer et démontrer les progrès. Lorsque des mouvements migratoires se produisent, qu'ils soient forcés ou non, les données insuffisantes des systèmes nationaux deviennent parfois inutilisables, si bien qu'il est nécessaire de recourir à des évaluations externes onéreuses.

En République démocratique du Congo (RDC), les problèmes de données dus à une mauvaise gestion nationale des informations persistent depuis de nombreuses années. Le dernier recensement national de la population du pays a été organisé en 1984, avant les grands conflits des années 1990 et 2000, et la population actuelle est souvent calculée en appliquant un taux de croissance de 3 % aux données de référence de 1984 sans tenir compte de l'évolution de la fertilité, de la mortalité (liée aux conflits ou autre) et du déplacement. Il en résulte parfois des estimations démographiques particulièrement inexactes, si bien qu'il extrêmement difficile de se préparer ou de répondre aux besoins actuels des populations déplacées comme des populations non déplacées.

À la fin des années 1990 et au début des années 2000, le Comité international de secours (International Rescue Committee - IRC) a mené une série d'enquêtes nationales sur la mortalité afin de mieux appréhender l'impact des guerres, alors fortement sous-estimé.¹

Bien que ces enquêtes aient joué un rôle-clé pour mettre en lumière l'impact dévastateur des conflits, elles se sont aussi avérées particulièrement voraces en termes de temps, de logistique et de ressources techniques et financières. Hélas, ces enquêtes sur la mortalité n'ont pas eu pour effet direct de renforcer les capacités de l'État congolais à mesurer la mortalité.

Par conséquent, l'IRC aide depuis 2008 l'État congolais à renforcer ses capacités à collecter des informations démographiques fiables, à évaluer les déplacements et les urgences et à réagir à ces phénomènes. L'IRC promeut également des solutions communautaires visant à améliorer la qualité des données. Cependant, au cours des nouveaux conflits qui ont surgi dans le Nord-Kivu début 2012, de nombreux agents de santé communautaires travaillant sur le projet de renforcement des données se sont retrouvés eux-mêmes déplacés, tandis que dans d'autres cas, le téléphone mobile qu'ils utilisaient avait été perdu ou volé. Ces données perdues pour des mois entiers révèlent les faiblesses des solutions même les plus innovantes visant à améliorer la collecte des données dans les États fragiles.

Si l'objectif est d'aider les États à sortir de la fragilité grâce à l'établissement d'institutions fonctionnelles capables de fournir des services, des données et un suivi de bonne qualité constituent des éléments importants du processus dans la mesure où ils peuvent aider à évaluer les changements dus au déplacement.

Janet Ousley janetousley1@gmail.com est une consultante indépendante qui a précédemment travaillé comme conseillère en matière de recherche, de suivi et d'évaluation pour le Comité international de secours (IRC). Lara Ho Lara.Ho@rescue.org est conseillère technique dans le domaine de la santé pour l'IRC www.rescue.org

1. www.rescue.org/special-reports/congo-forgotten-crisis

juillet 2013

Le curieux cas de la Corée du Nord

Courtland Robinson

Le déplacement et la migration que cause la détresse à l'intérieur et à l'extérieur de la Corée du Nord sont peut-être des indicateurs de la fragilité de l'État, mais une réduction du nombre des migrants ne devrait pas nécessairement être interprétée comme un signe de l'amélioration des conditions dans le pays. De fait, une augmentation des mouvements pourrait être considérée comme positive s'ils s'accompagnaient d'une protection accrue des réfugiés, des survivants du trafic humain, des enfants apatrides et des autres catégories de populations vulnérables.

En 2011, l'Indice des États défaillants du Fund for Peace a placé la République populaire démocratique de Corée (RPDC ou Corée du Nord) au 22e rang sur 177 pays, en lui attribuant un score de 95,5 par rapport à un mauvais score maximal de 120. Comparé aux rangs obtenus antérieurement par la RPDC, il s'agissait en fait d'une amélioration ; en effet, pour la première fois le pays était sorti du groupe des 20 pays les plus mal notés depuis la création de l'Indice en 2005. Cette amélioration ne se devait ni à un renforcement de la légitimité de l'État, un indicateur pour lequel la Corée du Nord a reçu une note de 9,9 sur 10 (pays le plus mal noté au monde), ni à une meilleure performance en termes des droits de l'homme (9,5 sur 10). Les 'améliorations' étaient enregistrées par rapport à des indicateurs concernant les 'réfugiés et les PDI' et la 'fuite humaine', des catégories pour lesquelles la Corée du Nord avait intégré un groupe d'États ayant dans ce domaine un bilan 'modéré'.

Même s'il est particulièrement difficile d'évaluer le nombre de réfugiés et de PDI nord-coréens, ce ne sont pas uniquement les chiffres qui devraient être utilisés comme manifestation d'une amélioration ou d'un déclin de leur situation, en opposition à la fragilité de l'État nord-coréen. La géographie physique et politique unique de la Corée du Nord est façonnée de l'intérieur par un régime déterminé à contrôler la migration tant interne qu'externe, comme elle est influencée depuis l'extérieur par la Chine, au nord, qui cherche à éradiquer tout mouvement transfrontalier et refuse toute protection à ceux qui fuient, et par la Corée du Sud, au sud, dont les engagements prudents proviennent à part égale d'un désir d'aider ses proches qui souffrent et de la crainte d'un exode dangereux et déstabilisant. Il en résulte un cas curieux dans lequel les mesures ordinaires de l'exode interne ou externe ne sont plus fiables comme indicateur d'une plus grande fragilité ou d'une prédisposition à l'échec. En Corée du Nord, lorsqu'il s'agit d'interpréter la signification du déplacement, l'absence de déplacement ne signifie pas l'absence de problèmes.

Alors même que les données de recensement et les documents officiels provenant de la RPDC suggèrent des mouvements internationaux et internes limités, le bilan non officiel montre bien davantage de mobilité, en majeure partie sans autorisation. Une étude de 1998/99 qui prenait en compte près de

3 000 réfugiés et migrants nord-coréens se trouvant en Chine suggérait un taux de migration nette de 18,7 %, ou la plus grande partie des mouvements internes étaient qualifiés de 'migration de détresse'. L'étude couvrait de manière rétrospective un intervalle de quatre ans incluant 1996/97, une période pendant laquelle la RPDC avait connu une famine grave accompagnée d'un degré conséquent de malnutrition, une hausse des maladies infectieuses et un pic dramatique de la mortalité concernant tous les groupes d'âge. Dans cette étude plus de 30 % des répondants avaient affirmé que leur principale raison pour quitter leur foyer était de « chercher à manger ». Un nombre important d'enfants déplacés par la famine et les difficultés économiques ont été placés dans des centres '9/27' (qui tirent leur nom de la date à laquelle ils ont été établis par décret gouvernemental pour venir en aide à ceux qui « erraient à la recherche de nourriture »).

Ce type de déplacement a eu lieu dans le territoire d'un État qui de longue date manifeste son mépris pour les droits de l'homme, et les agences de secours internationales impliquées ne disposaient pas d'un mandat clair (ou les moyens) de s'occuper de telles difficultés. Les catastrophes naturelles semblent être les seules formes de déplacement dont il soit possible de parler ouvertement.

Migration internationale

Alors que la migration des Coréens vers le nord-est de la Chine remonte au moins aux années 1880, l'augmentation la plus récente des mouvements à travers la frontière a débuté vers le milieu des années 1990, mais n'a atteint son pic qu'en 1998. Depuis lors, les Nord-Coréens ont régulièrement traversé la frontière pour aller en Chine, cherchant à échapper aux pénuries de nourriture, aux

difficultés économiques et à la répression de l'État dans leur propre pays. La grande majorité de ces Nord-Coréens ont fui sans documents d'identité ou sans autorisation de voyage. Du fait de leur statut de sans papier et de la nature répressive du régime de la RPDC, ces Nord-Coréens ont été catégorisés comme réfugiés et demandeurs d'asile par ceux qui cherchent à les protéger, contrairement au gouvernement chinois et à celui de la Corée du Nord qui tous deux les appellent des migrants illégaux.

De 1999 à 2008, nous avons travaillé avec des partenaires locaux et internationaux afin de suivre les mouvements des Nord-Coréens qui passent en Chine. Au cours de ces années, nous avons observé parmi les tendances principales un pic saisonnier évident d'arrivées pendant les mois d'hiver lorsque la nourriture et les combustibles se faisaient plus rares en Corée du Nord et que la sécurité était peut-être un peu plus relâchée des deux côtés de la frontière, ainsi qu'un déclin d'ensemble (de pratiquement dix fois moins) du nombre des arrivées pendant la période qui va de 1998 à 2008.

Il apparaît de manière relativement évidente que la population nord-coréenne dans le nord-est de la Chine a décliné dramatiquement, elle est en effet passée d'un total de 75 000 réfugiés et migrants en 1998 à seulement environ 10 000 en 2009. Cette baisse du nombre des réfugiés ne se doit que très peu à une amélioration des circonstances en Corée du Nord. Plus d'une décennie après la famine, les difficultés de la population nord-coréenne persistent sous la forme d'atteintes continues aux droits de l'homme, d'une insécurité alimentaire chronique, d'une économie moribonde et de catastrophes naturelles périodiques. Au contraire, la baisse du nombre de la population réfugiée se doit bien davantage à un durcissement de la sécurité à la frontière, à une augmentation de la migration vers la Corée du Sud et vers d'autres pays, et à une prise de conscience progressive des limites en termes de protection et de perspectives de moyens d'existence qu'offrent la Chine. La Chine est signataire de la Convention de 1951 mais elle n'a introduit aucune législation de mise en application de la convention et ses politiques ne reconnaissent aux Nord-Coréens aucun des droits de protection attachés aux réfugiés en vertu du droit national ou international.

Au cours de la transition à la tête de l'État qui a suivi le décès de Kim Jung-il en décembre 2011, un durcissement de la sécurité des deux côtés de la frontière a contribué à diminuer le nombre d'arrivées de Nord-Coréens en Chine à travers la frontière jusqu'à les réduire à un goutte à goutte pendant

plusieurs mois en 2012. Parallèlement, il n'y a eu que 1 500 entrées de Nord-Coréens en Corée du Sud en 2012 par rapport à 2 700 en 2011. Depuis que les mouvements vers la Corée du Sud ont réellement débuté en 2002, environ 24 500 Nord-Coréens se sont installés dans le Sud. Cela pourrait être le signe d'une amélioration des relations entre le Nord et le Sud et – si l'on excepte un exode massif dans le contexte de la guerre, des catastrophes naturelles et de l'effondrement du régime – cela pourrait aussi être potentiellement le signe d'une amélioration des conditions à l'intérieur de la Corée du Nord au cas où se produirait une augmentation du débordement des Nord-Coréens vers la Corée du Sud et d'autres pays.

Conclusions et recommandations

La diminution progressive du nombre de réfugiés, de migrants et de demandeurs d'asile nord-coréens en Chine ne peut pas être interprétée comme le signe d'une amélioration des conditions à l'intérieur de la RPDC, mais au mieux, comme une preuve des contraintes qui pèsent sur les options migratoires, et au pire, comme un effort de la part des deux États de réprimer le droit de quitter son propre pays et de rechercher un asile, ou d'en bénéficier dans un autre pays. La proportion croissante du nombre de femmes parmi les Nord-Coréens qui restent en Chine et l'augmentation du nombre d'enfants nés de ces femmes et de leurs époux ou compagnons chinois signalent une nécessité d'élargir les critères de protection pour les Nord-Coréens déplacés de manière à inclure des mesures de protection contre le trafic humain et promouvoir des solutions durables pour les enfants apatrides.

Le HCR a déclaré que tous les Nord-Coréens se trouvant en Chine 'relevaient de son mandat', même si la Chine ne reconnaît pas la légitimité de la demande d'asile des Nord-Coréens. En effet, en mars 2012, un haut fonctionnaire chinois a réitéré : « ces Nord-Coréens ne sont pas des réfugiés mais au contraire ils sont entrés en Chine de manière illégale pour des raisons économiques... la Chine s'oppose à toute tentative de transformer cette question en un sujet politique et international ».

Il se peut que la Corée du Nord soit encouragée à initier quelque chose ressemblant à un Programme de départ organisé (PDO), similaire au programme multilatéral entrepris au Vietnam en 1979 pour permettre un exode en sécurité et organisé des populations qui cherchaient à quitter le pays. Il serait de l'intérêt de la Corée du Nord de permettre aux familles qui ont un motif de réunification familiale, d'amélioration de leur vie professionnelle ou économique, ou

juillet 2013

simplement qui cherchent à survivre, de pouvoir quitter le pays sans risquer de sanctions pour eux-mêmes ou pour leurs parents restés sur place.

Une approche pratique, et peut-être même productive, de la migration nord-coréenne doit commencer par une prise de conscience que la mobilité de la population à l'intérieur du pays et en dehors de celui-ci, est quelque chose de plus qu'une simple menace à la stabilité. La migration des Nord-Coréens au cours des vingt dernières années a toujours englobé un mélange de raisons : nourriture, santé, abris, asile, création de familles,

réunification de familles, travail/moyens d'existence, et bien d'autres encore. Le problème est que la discussion relative à cette migration – et les options en termes de politique ou de programme qui sont ou devraient être disponibles – ont été dominées pratiquement exclusivement par la question de savoir si ces personnes étaient ou non des réfugiés.

Courtland Robinson *crobinso@jhsph.edu* est Membre principal du corps enseignant au Center for Refugee and Disaster Response, de la Haute école de santé publique Johns Hopkins Bloomberg www.jhsph.edu

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 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

Déplacement dans un Irak fragile

Ali A K Ali

L'État irakien post-Saddam ne jouit que d'un soutien populaire limité, il exclut du pouvoir des sections significatives de sa population, il réprime l'opposition et ne protège pas les citoyens contre les arrestations arbitraires, et la corruption est rampante. Il existe en Irak une relation directe entre ces différentes faillites et le déplacement.

Cela n'a surpris personne que le 'nouvel' État irakien qui a émergé des débris après l'invasion de 2003 soit fragile, et que cette fragilité aient des conséquences graves en termes de sécurité humaine et de déplacement que la société irakienne continue de subir encore aujourd'hui. En Irak, les facteurs de déplacement les plus évidents sont les menaces sur la vie et la santé qui proviennent de l'insécurité générale, la détention arbitraire, et un mauvais approvisionnement de services. La vie devient difficile et dangereuse à un point insoutenable dans de tels environnements ce qui tend à entraîner des décisions de départ. Des mesures prises dans l'intention de renforcer l'État qui finissent par cibler certains groupes vulnérables de la société et font que les personnes concernées subissent l'imposition de contraintes croissantes dans leur vie quotidienne et parfois même des menaces à leur intégrité physique constituent aussi des incitations au déplacement, même si elles sont moins évidentes en apparence. Des pressions de ce type ont forcé de nombreux Irakiens à émigrer.

Ceux qui étaient perçus – à tort ou à raison – comme associés à l'ordre ancien ont été les victimes les plus précoces de ce type d'actions. Certains Irakiens ayant des cartes d'identité les signalant comme des résidents des lieux de résistance à l'ordre nouveau ont été punis. Un étudiant irakien que j'ai interviewé m'a expliqué que les étudiants dans son école avaient vu leurs résultats académiques diminuer parce que leurs noms de famille les identifiaient comme provenant de ces zones. Un État fragile exerçant une sorte de punition collective a eu pour effet d'anéantir les perspectives éducatives et professionnelles de certains secteurs spécifiques de la jeunesse irakienne.

Des réfugiés palestiniens qui avaient vécu en Irak pendant des dizaines d'années ont vu leur droit de résidence révoqué avec pour résultat de réintégrer la catégorie d'étrangers. L'idée a couru que les réfugiés palestiniens étaient responsables de terrorisme à l'encontre du peuple irakien, et les attaques contre les Palestiniens ont augmenté, poussant nombre d'entre eux à quitter le pays. La campagne menée contre les Palestiniens était un

exemple d'un État fragile cherchant à démontrer sa force en ciblant un groupe incapable de riposter.

Les États fragiles sont beaucoup plus sujets aux effets de fracture engendrés par la privatisation de la violence, et ceux-ci ont de sérieuses répercussions sur la sécurité humaine et le déplacement. Du fait de la fragmentation des instruments de coercition, l'État a perdu à la fois le contrôle physique sur son territoire ainsi que l'allégeance de sa population¹. Des groupes paramilitaires ont fleuri en l'absence d'une autorité étatique légitime et un cycle de désintégration s'est installé, affaiblissant l'État encore davantage face aux groupes militaires privés. Certains de ces groupes ont infiltré des institutions étatiques avec l'intention de se saisir du contrôle de l'État. Les activités de ces groupes ont transformé les espaces de la vie quotidienne de manière menaçante, provoquant des décisions de départ.

Les membres de la milice de l'armée du Mahdi ont par exemple infiltré la police irakienne récemment constituée. La milice a forcé de nombreux Bagdadis à quitter leur résidence en les menaçant de violence, elle a logé des familles déplacées par des milices opposantes dans les maisons vidées de force, elle a attaqué des épiciers et des boulangers dans le but d'obliger certains groupes de population ciblés à fuir vers d'autres quartiers – de manière à ce que les membres de la milice puissent piller les maisons et repeupler ces zones avec des populations qui leur étaient loyales. Ces agissements sont des manifestations de la fragilité de l'État qui se traduisent dans la vie quotidienne des Irakiens. Ils ont fait peser des menaces sur la sécurité humaine et ont provoqué des déplacements.

D'autres dynamiques entraînent aussi des effets qui ont une portée significative sur le déplacement. La migration affecte le contexte dans lequel d'autres décisions futures de migration sont prises². Lorsque des membres de la parenté ou d'autres réseaux sociaux s'en vont, les ressources psychosociales et sociales de ceux qui restent s'amenuisent. La diminution des réseaux familiaux contribue au processus de déplacement dans la mesure où elle réduit les capacités de soutien et de résistance à

juillet 2013

la portée de ceux qui restent. Dans une société dans laquelle l'intégrité de l'unité familiale est si fortement valorisée, ceux qui sont laissés en arrière se sentent enclins à migrer à leur tour. De nombreux Irakiens qui n'avaient pas décidé initialement de quitter le pays se sont rapidement trouvés poussés à le faire afin de rejoindre d'autres membres de leur famille. La difficulté de continuer à vivre dans une situation d'isolement dans le contexte d'un État défaillant était un prix trop élevé à payer.

Les Mandéens – une ancienne secte monothéiste – ont découvert qu'il ne leur était plus possible de pratiquer en public leurs rituels distinctifs essentiels à leur identité en tant que communauté par crainte d'essuyer des coups de feu. Leurs prêtres ont été attaqués, comme l'ont été des membres de leur communauté de manière générale. Du fait de sa fragilité, l'État irakien n'a pas été en mesure de les protéger. Certains sont convaincus que l'État n'avait pas l'envie ou l'intention de le faire parce qu'ils n'étaient pas musulmans. L'éparpillement des Mandéens d'Irak à travers le monde s'est intensifié depuis 2003 ; leur foi leur interdisant de se marier et de procréer en dehors de leur communauté, le déplacement et la dispersion représentent une menace existentielle pour cette ancienne communauté³.

De trop nombreux gouvernements perçoivent – ou plutôt – présentent les réfugiés comme une menace

Un prêtre mandéen célèbre un baptême.

à leur souveraineté. Ces gouvernements devraient se souvenir que les États fragiles risquent sans aucun doute de produire eux-mêmes des réfugiés et des PDI, et que les États n'existent pas à l'intérieur d'un vide. Les États les plus faibles peuvent survivre avec le soutien de la communauté internationale et en revanche des États forts peuvent s'effriter si la communauté internationale favorise à leur encontre des processus destructeurs⁴. Les gouvernements devraient éviter de soumettre des États à des processus destructeurs s'ils souhaitent réduire la production de réfugiés, un phénomène qu'ils semblent tous craindre de manière unanime.

Ali A K Ali *a.a.ali@lse.ac.uk* est assistant de recherche postdoctorale au Département du développement internationale de la London School of Economics. Sa recherche doctorale a bénéficié du soutien du British Institute pour l'étude de l'Irak et de l'AHRC (Arts and Humanities Research Council).

1. Voir également : Mary Kaldor *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Polity Press 2012.

2. Voir également : Douglas Massey 'Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration' *Population Index* Vol 56, No. 1 (Printemps, 1990) www.jstor.org/stable/10.2307/3644186

3. Voir : Ali A K Ali 'Displacement and statecraft in Iraq: Recent trends, older roots', *International Journal of Contemporary Iraqi Studies* Vol 5 no 2 2011 <http://tinyurl.com/AliAKAli-IJICIS2011>

4. Voir également : Zolberg et al *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, New York: OUP 1989.



Traitement psychiatrique des personnes déplacées à l'intérieur, ou en provenance, d'États fragiles

Verity Buckley

Un État fragile est loin de représenter un environnement de travail idéal pour n'importe quel professionnel ; qu'il s'agisse d'un environnement psychiatrique, médical ou autre. Les psychiatres qui cherchent à évaluer la détresse psychologique et la santé mentale dans les États fragiles, ou qui travaillent avec des réfugiés provenant d'États fragiles doivent adopter des approches flexibles.

Le climat d'instabilité et d'incertitude que l'on rencontre habituellement dans les États fragiles contribue à créer un terrain fertile pour les problèmes psychologiques et les questions de santé mentale, ainsi que pour les risques de troubles physiques. Les individus qui vivent dans de tels environnements ont plus de probabilité de subir des traumatismes à une échelle dont on ne saurait avoir conscience ailleurs dans le monde. La communauté psychiatrique, à l'heure de décider comment il convient d'ajuster au mieux la pratique et le traitement lorsqu'il s'agit de travailler dans des États fragiles doit être capable d'examiner de nombreux aspects de l'environnement familier à ce groupe social particulier.

Il est tout à fait possible que les circonstances dans lesquelles le psychiatre évolue lui dictent le travail qu'il peut accomplir. Les équipes de chercheurs et de psychiatres qui doivent bien souvent déterminer dès leur arrivée les niveaux de détresse psychologique et examiner les questions de santé mentale risquent de se trouver confrontés à toute une série de restrictions, parmi lesquelles des limitations concernant les soins de santé en général, une incapacité à adopter une approche multidisciplinaire et un accès réduit aux psychotropes et aux autres médicaments. Il est donc nécessaire dans un environnement de ce type d'adapter les méthodologies traditionnelles en tenant compte avant tout des plans de traitement qu'il est réaliste d'envisager.

À l'intérieur des camps de réfugiés ou des zones de sécurité dans lesquels les conditions de vie sont élémentaires et où les structures de gouvernance ou de contrôle sont limitées, la violence peut faire irruption sans préavis, les services peuvent être attaqués ou isolés de toute assistance extérieure, des perturbations politiques ou économiques peuvent survenir, et la politique gouvernementale peut changer à n'importe quel moment. Même si les séances de thérapie cognitivo-comportementales intensives et à court terme – habituellement utilisées une fois que la détresse immédiate du

patient a été soulagée – rencontrent habituellement du succès lorsque proposées à des populations occidentales et de réfugiés, nous ignorons s'il est possible de répliquer les mêmes taux de succès ailleurs. Malgré cela, des interventions à court terme peuvent s'avérer le meilleur moyen de progresser dans la mesure où elles permettront de restituer du pouvoir aux individus et leur donneront des outils pour s'aider eux-mêmes au cas où les psychiatres devraient partir.

De nombreuses tentatives ont eu lieu pour concevoir des questionnaires et des barèmes d'évaluation psychiatrique sensibles aux différentes cultures et incluant une terminologie et une formulation familières. Malheureusement, lorsqu'une équipe est déployée dans une situation d'urgence, la probabilité qu'elle a d'obtenir une série d'outils d'évaluation déjà validés est faible. Il s'agit d'un obstacle considérable que les professionnels en psychiatrie doivent trouver le moyen de surmonter. Inclure une personne supplémentaire comme interprète au cours des étapes d'évaluation ou de traitement, peut faire surgir des problèmes de confidentialité, mais les autres options sont limitées. Faire appel à des professionnels et à des volontaires locaux bilingues pour aider les psychiatres à évaluer les outils de diagnostic peut s'avérer efficace et il peut même être possible de les associer au processus de traitement.

Tout psychiatre doit être capable de donner des soins sans effectuer aucune discrimination ; il se peut néanmoins que la communauté psychiatrique ait des préjugés envers certains groupes sociaux. Il a été noté par exemple, qu'en période de conflit, le rôle des femmes est pratiquement exclusivement décrit en fonction d'un statut de victime. Même si les femmes courent davantage le risque d'être la cible de persécutions et d'actes de violence, le psychiatre, lui, court le risque de considérer toute les patientes comme des victimes, et de ne pas les considérer, comme cela a été le cas pendant le génocide rwandais

juillet 2013

de 1994, comme des auteures, des instigatrices ou des spectatrices de ce qui s'est passé.

Il est possible que les psychiatres ne soient pas capables de considérer des groupes vulnérables de ce type en faisant abstraction de leurs propres points de vue traditionnels et parfois occidentaux. La structure des unités familiales, les rôles sexospécifiques et les systèmes de classe diffèrent en fonction de chaque culture, et il est encore bien plus probable qu'ils soient sujets à des mutations dans le contexte particulier des États fragiles. Tous ces facteurs peuvent entraîner les psychiatres à mal interpréter les symptômes ou à formuler des hypothèses incorrectes concernant leurs causes. Les méthodes traditionnelles de traitement devraient être adaptées ; les enfants et les adolescents, par exemple, risquent de ne tirer aucun bénéfice d'une thérapie conçue pour leur groupe d'âge, dans la mesure où ils sont confrontés à des situations de vie drastiquement différentes de celles d'enfants du même âge, occidentaux ou vivant dans un environnement stable.

Dans des États fragiles, il se peut que les personnes aient leurs propres explications, souvent surnaturelles, pour des symptômes courants. Les symptômes peuvent être similaires à ceux ressentis par des populations civiles occidentales (ex : des maux de tête, des douleurs dans la poitrine ou des schémas de sommeil perturbés) mais par contre être associés à des maladies que les psychiatres professionnels ne reconnaissent pas formellement comme telles. Il ne faudrait pas dissuader les patients de recourir à des méthodes locales traditionnelles plus holistiques s'ils le souhaitent, tant que celles-ci n'entrent pas en conflit avec le traitement recommandé par le psychiatre ; cela aidera les patients à préserver leur identité et leurs attaches culturelles tout en stimulant leur moral.

Les psychiatres peuvent également avoir à se référer à des théories psychiatriques de base comme celle de la pyramide des besoins de Maslow, qui exige avant qu'un psychiatre ne commence à traiter un problème comme la dépression, l'anxiété ou un possible trouble de stress post-traumatique, qu'il soit d'abord capable de s'assurer que les besoins de base du patient sont couverts.¹

La communauté psychiatrique doit être consciente de la difficulté des conditions de travail ; les modes traditionnels de procéder et de mener les traitements peuvent ne pas être efficaces. L'insistance devrait être placée sur des approches multidisciplinaires même s'il sera

difficile d'y parvenir dans le cadre de sociétés fragmentées. Il se peut que le suivi des patients soit rendu impossible, et que des individus soient laissés avec un soutien psychiatrique professionnel limité ou totalement absent.

Plutôt que de se contenter d'administrer des traitements, la communauté psychiatrique devrait envisager de nouvelles approches alternatives. Alors que les recherches actuelles tendent vers davantage d'approches thérapeutiques à long terme dans ce type de situations, celles-ci ne devraient peut-être pas être administrées par des psychiatres internationaux ; il vaudrait mieux former les ONG et les professionnels locaux à prendre en charge les soins psychologiques de manière à ce qu'au moment du départ des organisations extérieures le traitement et les soins psychiatriques puissent, le cas échéant, être poursuivis.

Travailler avec des personnes déplacées provenant d'États fragiles

Même si plusieurs parmi des problèmes décrits ci-dessus sont également pertinents dans le cas de psychiatres qui travaillent en dehors d'un État fragile, de nouveaux obstacles surgissent lorsque les personnes qui sont déplacées cherchent un refuge et un traitement psychiatrique dans un pays différent.

Bien souvent après avoir vécu des voyages longs et parfois dangereux, les personnes qui arrivent dans un endroit de refuge doivent entamer une procédure de demande d'asile, un processus qui constitue une source supplémentaire d'anxiété et d'incertitude quant à leur avenir. Le psychiatre qui traite des patients pendant cette étape est confronté à de nombreux problèmes pratiques avant même de pouvoir entreprendre une évaluation. Les antécédents médicaux sont soit inaccessibles, soit existants, et il est très probable qu'il y ait des barrières encore plus importantes entre le psychiatre et le patient que si le psychiatre travaillait à l'intérieur même de l'État fragile. Le psychiatre a très peu de chance de parler la langue du patient et il est très possible qu'il n'ait qu'une compréhension limitée de l'histoire et de la culture de l'État fragile que son patient vient de fuir, et aucun moyen aisé de se renseigner. C'est un aspect qui constituera une difficulté lorsqu'il essaiera non seulement de reconstituer un tableau des antécédents du patient et de ses expériences passées, mais aussi lorsqu'il essaiera d'analyser les symptômes et de poser un diagnostic formel.

Cette période d'insécurité peut coïncider pour le patient avec des difficultés à couvrir des besoins

matériels ou physiques de base ayant un rang plus élevé dans la pyramide de Maslow, et qui de ce fait sont encore prioritaires. Il se peut également que le patient souffre de troubles psychologiques suite à des événements extérieurs dont le psychiatre n'a pas bien conscience ou qu'il ne comprend pas entièrement, et cela ne sera pas facilement pris en charge au cours du traitement proposé. Par exemple, certains demandeurs d'asile et réfugiés sont dans l'incertitude par rapport au sort des personnes qui leur sont chères et ils vivent dans la crainte d'apprendre que les membres de leur famille ont subi des sévices ou qu'ils ont été blessés dans leur pays d'origine. Il se peut qu'ils fassent l'objet de pressions pour aider matériellement ceux qui sont restés en arrière, et ils ne sont peut-être pas au courant des événements qui se déroulent dans le pays dont ils proviennent. Le fait de n'avoir aucun contrôle sur les possibilités de retour dans le pays d'origine, que ce retour soit souhaité ou non, peut donner aux individus l'impression de se trouver dans une sorte de vide, sans aucun contrôle sur leur propre sort.

Il est possible que le psychiatre ne dispose même pas d'une période déterminée pour travailler avec ses patients, et il peut être obligé d'adopter des modèles de traitement plus intensifs. Même s'il est difficile de se préparer à de tels changements, une meilleure communication entre les différentes disciplines et organisations multiples qui s'occupent de chaque cas pourrait réduire le risque d'amplifier la détresse psychologique future. Si par exemple un psychiatre qui travaille avec un réfugié pendant la procédure de demande d'asile, se trouve en mesure de reconstituer les antécédents médicaux complets de son patient en plus d'établir un diagnostic formel et un plan de traitement, et si la demande d'asile du patient est positive, les notes du psychiatre pourraient être transmises aux autorités pertinentes, au prestataire de soins de santé générale et mentale ainsi qu'aux services locaux chargés du logement et de l'assistance sociale.

Une fois que la personne déplacée a trouvé une forme stable de refuge et qu'elle a commencé à s'installer, les soins psychiatriques peuvent passer à une phase différente. Des problèmes qui affectent la population générale vont alors commencer à affecter la personne déplacée. Ces problèmes s'ajouteront à d'autres comme devoir s'intégrer à la société, apprendre une nouvelle langue, confronter des événements traumatisants du passé, vivre avec l'incertitude de ce qui est arrivé aux êtres chers laissés à la maison et se reconstruire un statut

social similaire à celui qui avait été atteint dans le pays d'origine ; il a été démontré que tous ces problèmes causent des détresses psychologiques supplémentaires chez les populations de réfugiés.

Tous les psychiatres n'auront pas à disposition les outils sociaux ou pratiques pour traiter de tels problèmes ; il faudrait au contraire les encourager à orienter le patient vers des organisations partenaires et des prestataires de service comme les services sociaux, les centres communautaires et les groupes d'entraide. Ce que la communauté psychiatrique au sens plus large peut toutefois fournir, c'est une formation de base et des compétences élémentaires qui peuvent être utilisées lors de l'évaluation et du traitement des individus qui proviennent de contextes de ce type. Les personnes qui viennent d'États fragiles sont plus susceptibles d'avoir vécu ou d'avoir été témoin d'actes de violence et d'événements traumatisants. Il est probable que les patients soient réticents et ne souhaitent pas divulguer des informations concernant des événements de cette sorte ; c'est pourquoi des notes extensives établies par d'autres professionnels dans le cadre d'une approche multidisciplinaire et collaborative pourraient s'avérer extrêmement utiles.

Conclusion

Quel que soit le contexte, décider s'il faut répondre aux besoins à court ou à long terme des personnes provenant d'États fragiles ou qui sont déplacées à l'intérieur de ces États, peut s'avérer être la décision la plus difficile à prendre pour le psychiatre individuel. Alors que les organisations, tant dans les pays à revenu faible et intermédiaire que dans les contextes occidentaux développés, sont habituées à mettre en place des soins psychologiques sur une échelle de masse, une approche plus structurée et plus adaptée à l'individu sera essentielle dans le travail avec des patients provenant d'États fragiles.

Au milieu de l'instabilité, la communauté psychiatrique internationale au sens large peut trouver une occasion importante d'apprendre et de se développer. La recherche psychiatrique occidentale est très limitée dans son envergure, et il se peut qu'elle ne soit applicable qu'à ceux qui vivent dans les contextes à partir desquels ses théories ont été générées. En travaillant avec des individus extérieurs à ces contextes, les psychiatres ont la possibilité de se forger un avis sur la solidité réelle de ces théories et sur la possibilité de les étendre à d'autres communautés.

juillet 2013

Des connaissances pourront être acquises sur les maladies liées à une population particulière, les différences de symptomatologie, les méthodes de traitement et les effets de la culture sur la manière dont la maladie psychiatrique est perçue. De telles connaissances permettront au champ psychiatrique de devenir plus pertinent et plus fiable ; elles souligneront également à quel point les modèles actuels et les idées couramment admises sur la nature de l'âme humaine sont malléables. En adoptant une

approche plus collaborative, la communauté psychiatrique internationale sera capable de faire encore progresser ces développements et elle se donnera les moyens d'aider ceux qui sont touchés par les réalités de la vie dans un État fragile ou dans une zone de conflit.

Verity Buckley veritybuckley@gmail.com est doctorante à King's College, Londres.

1. Voir :

http://fr.wikipedia.org/wiki/Pyramide_des_besoins_de_Maslow

Fragilité des États, déplacement et interventions axées sur le développement

Yonatan Araya

Approcher le déplacement sous l'angle du développement présente un double avantage : répondre aux besoins des réfugiés, des PDI et des communautés d'accueil tout en aidant les sociétés à renforcer les éléments de fragilité sous-jacents qui ont pu entraîner les déplacements.

L'absence d'institutions compétentes et légitimes dans un pays expose ses citoyens aux atteintes à leurs droits humains, à la violence criminelle et à la persécution, trois motifs reconnus explicitement ou implicitement comme des causes directes du déplacement et comme des signes de fragilité d'un État.¹ La combinaison des pressions internes et externes qu'un pays subit, ainsi que la résilience de son «système immunitaire» (sa capacité de gérer les pressions au niveau social par le biais de ses institutions), détermineront son degré de fragilité. Ces pressions peuvent être liées à trois facteurs: la sécurité – répercussions à long terme de la violence et traumatismes subis, invasion extérieure, soutien extérieur en faveur des rebelles intérieurs, terrorisme transnational et réseaux criminels internationaux; la justice – violations des droits humains, discrimination réelle ou perçue et compétition ethnique, religieuse ou régionale; et l'économie – chômage des jeunes, corruption, urbanisation rapide, chocs des prix et changement climatique. Certaines de ces pressions (telles que le chômage des jeunes, les chocs des prix, la mauvaise gestion des ressources naturelles et la corruption) peuvent provoquer indirectement les flux de réfugiés ou de PDI.

Cependant, la simple existence de ces pressions n'entraîne pas la violence et les conflits. Ce sont les pays et les régions dont les institutions sont les plus faibles qui sont les moins à-même de

résister et de réagir aux pressions internes et externes et les plus vulnérables à la violence et à l'instabilité. Toutefois, dans les situations fragiles, l'État n'est pas le seul acteur; dans certains cas il n'est même pas l'acteur le plus puissant. Bien que certains éléments de fragilité émanent de l'État, d'autres sont profondément ancrés dans les dynamiques sociétales, c'est-à-dire la manière dont les personnes et les groupes interagissent, y compris les relations entre les groupes sociaux et les pouvoirs publics. La fragilité ne doit donc pas être considérée uniquement comme un problème de capacités des États.

Les zones qui accueillent les déplacés sont souvent touchées par les conflits et les déplacements, tandis que les communautés d'accueil et les autorités locales disposent rarement des capacités institutionnelles leur permettant de fournir les services de protection et d'assistance dont les déplacés ont besoin ou de gérer la prestation de ces services. Par exemple, à Mogadiscio, en Somalie, en conséquence de l'incapacité des institutions nationales à travailler auprès des divers acteurs nationaux et internationaux portant assistance aux PDI, les camps accueillant ces derniers sont aujourd'hui contrôlés par des «gardiens» (gatekeepers) liés aux cartels locaux qui exigent régulièrement le versement d'une partie de l'aide internationale que le PDI reçoivent en tant que «loyer».

Les conflits et la fragilité entravent également la poursuite de solutions durables pour les populations déplacées. La fragilité nuit de diverses manières aux solutions durables, notamment au rapatriement librement consenti. Premièrement, la fragilité des régions d'origine, qui constitue à la base la principale cause de déplacement, rend rédhibitoire l'idée-même du retour aussi bien pour les déplacés que pour les institutions chargées de leur porter assistance. Même lorsque les régions de retour sont considérées comme sans danger et dénuées de conflit ou de violence, l'absence d'institutions compétentes et légitimes fait de l'autonomisation des rapatriés un objectif relativement difficile à réaliser. Si les institutions des régions de retour se montrent incapables de gérer correctement les litiges relatifs aux propriétés foncières ou immobilières, les rapatriés auront du mal à reprendre leur mode d'existence ou à trouver un logement. Enfin, l'absence d'institutions solides et compétentes capables de s'attaquer à la discrimination et à la marginalisation empêche les rapatriés de poursuivre efficacement des activités génératrices de revenus et d'accéder aux services dont ils ont besoin.

Comment le déplacement affecte-t-il la fragilité de l'État ?

S'il est négligé ou mal géré, et d'autant plus s'il est prolongé, le déplacement peut exacerber les situations de conflit et de fragilité. Les conflits qui débordent sur les pays voisins, et les flux de réfugiés qui les accompagnent, comptent parmi les pressions liées à la sécurité qui fragilisent les États. L'influx de réfugiés en République démocratique du Congo (quand elle était encore le Zaïre) après le génocide rwandais de 1994 est souvent cité un facteur ayant contribué à l'éruption des conflits dans le pays. L'influx de personnes dépasse souvent les capacités institutionnelles des communautés d'accueil. En plus d'accroître les pressions sur des institutions déjà affaiblies, le déplacement peut entraîner ou exacerber des relations difficiles entre les déplacés et les communautés d'accueil.

Il faut toutefois préciser que la présence de réfugiés et de PDI ne s'accompagne pas forcément de répercussions négatives; elle peut aussi se traduire par des impacts positifs. Par exemple, la présence de réfugiés rwandais en Tanzanie a entraîné une hausse de la demande en denrées agricoles produites par les exploitants tanzaniens. Des données empiriques indiquent qu'entre 1993 et 1996, ces derniers ont en moyenne doublé la surface de leurs terres cultivées ainsi que leur production de bananes et de haricots. Au Kenya,

la présence d'un grand nombre de réfugiés dans la région de Dadaab a multiplié les opportunités économiques des communautés locales. Ainsi, ce qui détermine l'impact de la présence des déplacés, c'est la manière dont le déplacement est géré afin d'en atténuer les répercussions défavorables et d'en amplifier les répercussions favorables.

Ces divers aspects qui relient la fragilité au déplacement mettent en lumière à quel point il est nécessaire de mieux coordonner les efforts visant à consolider l'État et les interventions internationales en réaction aux déplacements forcés. Afin de briser les cycles d'insécurité et de réduire le risque de les voir réapparaître, les réformateurs nationaux et leurs partenaires internationaux doivent construire des institutions légitimes qui garantiront avec constance la sécurité, la justice et l'emploi aux citoyens. Le processus de consolidation des institutions subit souvent des contretemps et, quelle que soit la situation, il s'agit en général d'un processus de longue haleine. Même les pays qui se sont transformés le plus rapidement ont eu besoin de 15 à 30 ans pour renforcer leur efficacité institutionnelle et passer de la qualité d'État fragile à celle d'État doté d'institutions compétentes.

Comme il est à la fois long et difficile de transformer les institutions, il est nécessaire de restaurer la confiance des populations locales en l'action collective avant de s'embarquer sur un projet plus global de transformation institutionnelle. Renforcer la confiance est essentiel car, en son absence, les parties prenantes qui doivent apporter un soutien politique, financier ou technique ne voudront pas collaborer tant qu'elles ne seront pas capables d'envisager un résultat positif. Pour renforcer la confiance, il est nécessaire de signaler une véritable rupture avec le passé, par exemple en mettant fin à l'exclusion politique ou économique des groupes marginalisés, à la corruption ou aux violations des droits humains, qui sont tous des facteurs de déplacement. À l'instar de la violence qui engendre la violence, les efforts visant à renforcer la confiance et transformer les institutions engendrent généralement un cercle vertueux. À cet égard, les interventions de développement se sont avérées utiles lorsqu'elles ont été préparées rigoureusement pour répondre de manière adaptée aux situations de déplacement. Par exemple, la prestation de services de logement aux PDI rwandaises et les transferts monétaires en faveur des PDI du Timor-Leste ont permis à l'État de montrer qu'il se souciait du sort des victimes de la violence ou des personnes précédemment exclues des services sociaux. Ce type d'intervention, en plus de signaler

juillet 2013

une véritable rupture avec le passé, favorise la participation des groupes ou des régions exclus aux décisions économiques et politiques et leur permet de bénéficier de l'assistance au développement.

Une approche du déplacement axée sur le développement

Face aux déplacements, la réaction internationale a principalement revêtu la forme d'une assistance humanitaire. Bien qu'extrêmement utiles pour sauver des vies dans les situations d'urgence, les interventions humanitaires ne sont pas adaptées aux besoins de la majorité des PDI et des réfugiés à travers le monde, coincés dans des situations de déplacement prolongées qui ont dépassé le stade de l'urgence mais pour lesquelles aucune solution ne se dessine dans un avenir proche. Il arrive trop souvent que l'attention de la communauté internationale se dissipe après la phase d'urgence, si bien que l'assistance à long terme devient moins prévisible alors même que les situations de déplacement commencent à s'enliser. Dans ces situations de déplacement prolongé, les défis sont souvent de nature développementale plutôt qu'humanitaire: restauration des moyens d'existence, prestation équitable des services et gouvernance responsable et réactive, cruciale pour que les problèmes que rencontrent les déplacés soient résolus de manière légitime à leurs yeux comme aux yeux des communautés d'accueil. Dans les situations de retour, la restitution des terres, des logements et des propriétés constitue également un immense défi auquel il faut s'attaquer immédiatement pour que le retour puisse être une solution durable au déplacement.

En améliorant les synergies entre les mesures visant à consolider l'État et les mesures visant à résoudre le déplacement, l'approche axée sur le développement est mieux adaptée pour contenir les débordements (y compris les flux de réfugiés) des conflits qui font rage dans les pays voisins, l'une des pressions externes qui accablent les institutions affaiblies. Une telle approche implique de contribuer à l'édification d'institutions qui aident à soulager les pressions provoquées par le déplacement de grande échelle et permet en outre de tirer parti des impacts favorables ou de s'en servir comme tremplin.

Par rapport aux interventions humanitaires, l'approche du déplacement axée sur le développement est mieux adaptée à l'édification d'institutions qui pourront garantir la sécurité des citoyens, la justice et la création d'emplois dans les zones touchées par le déplacement. Si elles

sont conçues et mises en œuvre correctement, les interventions axées sur le développement visant à améliorer les moyens de subsistance des déplacés et des communautés d'accueil pourraient contribuer à l'édification de telles institutions, par exemple en demandant la modification des lois discriminatoires qui limitent le droit au travail et la liberté de mouvement des déplacés. Semblablement, les efforts de restitution des terres, des logements et des biens qui appartenaient aux déplacés contribuent à la mise en place d'institutions capables de rendre justice. Enfin, les efforts visant à améliorer la prestation de services contribuent invariablement à l'amélioration des institutions qui garantissent la sécurité des citoyens et l'État de droit.

Les mesures visant à combattre la marginalisation et le non-respect des droits humains permettront non seulement d'améliorer le sort des réfugiés et des PDI mais aussi de renforcer la confiance et par là-même de consolider l'État. Une approche du déplacement axée sur le développement améliorera la vie des personnes déplacées comme des communautés d'accueil et facilitera la poursuite de solutions durables. Elle permettra aux sociétés d'atténuer les impacts défavorables du déplacement et de capitaliser sur ses impacts favorables. L'utilité d'une approche du déplacement forcée axée sur le développement dépasse la simple satisfaction des besoins des déplacés. Elle contribue également à résoudre les conflits et à consolider l'État en participant aux efforts d'édification d'institutions qui garantiront la sécurité, la justice et l'emploi aux citoyens, mais aussi en renforçant la confiance. L'attention portée à la consolidation des institutions contribuera également à prévenir les prochains épisodes de déplacement.

Yonatan Araya yaraya@worldbank.org est consultant pour la Banque mondiale. www.worldbank.org Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux de l'auteur et ne représentent pas forcément ceux de la Banque mondiale.

Cette analyse de la fragilité est éclairée par deux publications récentes de la Banque mondiale à ce sujet: *Le Rapport sur le développement dans le monde 2011: Conflit, sécurité et développement et Societal Dynamics and Fragility (Dynamiques sociétales et fragilité) (2013).*

1. Par exemple, dans la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969) ou la Déclaration de Carthage sur les réfugiés (1984).

Crise au Liban: des camps pour les réfugiés syriens?

Jeremy Loveless

Le Liban est parvenu à absorber l'énorme influx syrien mais à un prix élevé tant pour la population libanaise que pour celle des réfugiés. Alors que les programmes humanitaires actuels ne peuvent plus faire face à la situation, de nouvelles approches semblent plus que jamais nécessaires.

Selon les estimations de l'UNHCR, on dénombrait 445.000 réfugiés syriens au Liban à la fin avril 2013, ce chiffre incluant les personnes enregistrées et celles en attente d'enregistrement. Mais le pays abrite aussi des milliers de réfugiés qui n'ont pas même essayé de se faire enregistrer. En outre, le gouvernement libanais et l'ONU prévoient qu'il y aura un million de réfugiés syriens au Liban d'ici la fin 2013. La population libanaise s'élève à environ 4,2 millions d'habitants. En se basant uniquement sur les chiffres officiels, les réfugiés syriens représentent donc déjà 10% de la population totale du pays, une proportion qui passera à 20% d'ici la fin de l'année.

Sous de nombreux aspects, le gouvernement libanais a poursuivi une politique des plus admirables. Les frontières sont restées ouvertes. Les réfugiés ont été autorisés à s'installer où ils le souhaitent et ils ont le droit de travailler. Comme les camps ont été interdits, les réfugiés se sont installés au sein des communautés. Cette approche a été saluée par l'ensemble de la communauté internationale.

Toutefois, cette approche n'est pas sans retombées négatives. Les réfugiés sont concentrés dans certaines des régions les plus pauvres du pays. L'expansion subite de la population active a eu pour effet d'infléchir les salaires des Libanais comme des Syriens. Les services d'éducation et de santé, déjà insuffisants auparavant, sont plus débordés que jamais. Tous les logements disponibles sont surpeuplés si bien que les réfugiés commencent à s'installer dans des bidonvilles insalubres. En outre, la perception que l'assistance internationale est destinée uniquement aux réfugiés ne fait qu'accroître les tensions entre ces derniers et la population libanaise.

À leur arrivée au Liban, la majorité des réfugiés louent un logement privé (financé par leurs économies ou, pour quelques chanceux, par leur famille ou des organismes caritatifs). Des milliers d'entre eux vivent dans des bâtiments inachevés, qui assurent une protection minimale contre les éléments: dotés d'un toit et de murs mais dénués de fenêtres, de portes et de sanitaires. Dans de nombreuses zones, les températures chutent bien en dessous de zéro au cours de l'hiver. Certains organismes d'aide

ont donc mis au point des programmes visant à isoler ces logements en couvrant les fenêtres, en réparant les portes, etc. Mais il s'agit d'une entreprise coûteuse et de longue haleine, chaque bâtiment étant identifié puis rénové l'un après l'autre.

Il existe très peu de possibilités d'emploi si bien que de nombreux réfugiés s'en remettent à des mesures désespérées pour subvenir à leurs besoins, telles que la prostitution, le mariage précoce, la mendicité ou un emploi rémunéré par un salaire de misère. Le Programme alimentaire mondial met actuellement en œuvre un programme de coupons alimentaires de grande échelle tandis que d'autres organisations fournissent des articles ménagers et un soutien financier. Certaines agences dirigent des programmes de création d'emplois et de formation. Toutefois, même avant la crise, il était difficile de trouver du travail dans les zones accueillant aujourd'hui les réfugiés. Les nouvelles possibilités commerciales se sont amenuisées alors que le nombre de résidents a connu un essor considérable; on estime même que certaines zones abritent dorénavant plus de réfugiés que de citoyens libanais. Même avec la



Des tentes plantées sur le terrain d'une mosquée abritent des familles de réfugiés syriens au Liban.

juillet 2013

meilleure volonté (et les meilleures pratiques) du monde, il est inconcevable que les programmes de génération de revenus parviennent à aider plus qu'un minuscule fragment de la population des réfugiés.

Nombre de réfugiés ont épuisé toutes leurs économies. Ils s'installent alors dans les rues des villes ou dans des bidonvilles qui apparaissent tout autour de la vallée de la Bekaa et dans le nord du pays. L'UNHCR estime qu'il existe aujourd'hui 240 installations informelles rien que dans la Bekaa, dont la taille varie entre 10 tentes et plus d'une centaine. Ces installations reçoivent peu d'assistance, non par manque de volonté mais plutôt par manque de capacités, et sa caractérisent par l'insalubrité. Alors que l'été approche, et avec lui des températures qui avoisineront probablement 40°C, les problèmes de santé semblent inévitables et la menace d'une épidémie bien réelle.

Si le système est incapable de faire face aux influx actuels de réfugiés, que se passera-t-il s'il fallait faire face à cet éventuel «influx massif» dont tout le monde parle et que tout le monde redoute? Selon ce scénario, des centaines de milliers de personnes pourraient arriver au Liban en quelques jours seulement. Il s'agit d'ailleurs d'un scénario tout à fait plausible: il pourrait survenir en cas d'intensification des combats à Damas, qui impliquerait l'évacuation de secteurs entiers de la ville, ou si la Jordanie décidait de fermer ses frontières, réduisant ainsi les possibilités de sortie des Syriens.



L'approche actuelle (rénovation des logements individuels, subvention aux dépenses des ménages, etc.) ne permettrait pas de réagir suffisamment rapidement face à un tel scénario, même si les capacités étaient réunies (ce qui n'est pas le cas). Nous devons donc considérer les autres options disponibles et, à ce stade, il est difficile de ne pas penser à l'établissement de camps.

Il est important de préciser qu'aucun des acteurs politiques au Liban n'est en faveur des camps, ni comme premier et ni même comme second recours. Le gouvernement a interdit les camps, une politique soutenue activement par

l'UNHCR. Tous s'accordent à dire qu'il est préférable, puisque le choix existe, que les réfugiés s'intègrent dans les communautés.

Camps: interdits mais inévitables

Les camps soustraient aux réfugiés toute possibilité de gérer leur propre vie, ce qui constitue l'argument le plus solide contre leur établissement. Toutefois, il est impossible d'imaginer que des emplois puissent être créés en nombre suffisant pour permettre à un large segment de la population réfugiée de subvenir durablement à ses besoins, si bien que les réfugiés ont actuellement peu d'occasions de contrôler leur propre vie. Il est inévitable que les réfugiés finissent par dépendre d'un certain type d'assistance sociale pour le reste de leur séjour au Liban. De plus, peu de liens sociaux unissent les bidonvilles aux communautés locales.

Le fait est que les camps, sous une forme ou une autre, sont inévitables. Plusieurs représentants du gouvernement l'ont d'ailleurs personnellement reconnu en se prononçant publiquement en faveur de cette solution. En effet, les camps ont la capacité d'accueillir un grand nombre de personnes et peuvent être construits rapidement une fois le terrain identifié – un aspect important étant donné que le Liban est un petit pays où les terrains vacants sont rares. Il faudrait toutefois que les propriétaires terriens acceptent de louer leurs terres, tandis que les communautés auraient sûrement leur mot à dire concernant l'établissement de camps dans leur voisinage.

Il faut également prendre en compte la question du coût. On entend souvent dire qu'il est plus coûteux d'accueillir les réfugiés dans des camps qu'au sein de la communauté, mais l'approche actuelle n'en est pas moins onéreuse. Il faut en effet couvrir les coûts directs relatifs au logement, à l'alimentation, au chauffage, aux soins de santé, ainsi que toutes les autres dépenses essentielles. Par exemple, il est extrêmement coûteux de fournir des soins de santé à une population aussi dispersée. À cela s'ajoutent également les coûts en matière de dignité et de sécurité des réfugiés qui accompagnent les stratégies de survie qu'ils ne peuvent éviter d'adopter. Enfin, tout aussi importants sont les coûts pour les communautés d'accueil: perte de revenus due à la baisse des salaires, compétition accrue sur le marché du travail et détérioration des services sous l'effet d'une demande excessive.

En fait, la communauté humanitaire, mais aussi les réfugiés, n'ont pas d'autre choix. Des

camps de facto apparaissent déjà tout autour du pays (les installations précaires mentionnées précédemment), dont la taille et le nombre ne cessent de croître. Une plus grande part de l'aide sera d'ailleurs consacrée à ces installations puisque les mesures de planification du gouvernement et de l'ONU donnent la priorité aux installations informelles. Cependant, il sera impossible d'intervenir dans un nombre si élevé de petites installations réparties sur une si grande surface. Les organismes d'aide se concentreront alors sur les installations les plus grandes et sur celles présentant les besoins les plus extrêmes, incitant un plus grand nombre de personnes à s'y établir. Il s'agit là d'une réalité qui n'est pas prête de disparaître et que nous devons donc aborder de manière systématique.

Il est essentiel que le gouvernement infléchisse sa politique afin d'autoriser à la création d'un certain nombre de camps bien planifiés. Cela permettrait aux organisations d'aide et aux municipalités de planifier correctement la construction des camps et d'éviter ainsi l'expansion chaotique observée actuellement. En outre, il est crucial que l'aide soit partagée entre les réfugiés et les populations d'accueil. Ce ne serait que justice, les besoins des communautés libanaises étant semblables à ceux des réfugiés. Et si elle est rigoureusement ciblée, l'aide permettra aussi d'atténuer les tensions locales.

La question des camps a polarisé le débat public au Liban comme à l'étranger. Toutefois, les camps ne pourraient être la solution miracle. Pour répondre à des besoins si considérables, il est indispensable de combiner les approches, ce qui implique de poursuivre l'approche actuelle et de la renforcer en construisant des camps et en recourant à d'autres solutions. Alors que les possibilités actuelles sont saturées, que les réfugiés continuent d'arriver et que les tensions ne cessent de croître au sein des communautés, nous devons faire preuve d'imagination.

Comment continuer?

Le Liban est inextricablement emmêlé dans les affaires syriennes. Le pays ne paie pas seulement les pots cassés par la guerre en Syrie: il vit également sous la menace croissante d'une crise interne. À moins que les politiciens libanais et les bailleurs internationaux ne prennent des mesures décisives, il est difficile d'imaginer comment éviter cette crise. Les données démographiques mentionnées précédemment parlent d'elles-mêmes. Si l'on ajoute à cela les bombardements du nord du Liban opérés à partir de la Syrie, la guerre par

procuration menée par intermittence à Tripoli et la paralysie politique au niveau central, il est facile de comprendre pourquoi tant de Libanais sont inquiets pour l'avenir de leur pays.

Il faut donc reconnaître la sévérité et l'urgence de la situation. Les ministres libanais doivent prendre des décisions difficiles (entre autres, au sujet des camps) et réorganiser les priorités de leur ministère respectif. La crise des réfugiés dépasse les divisions politiques et les politiciens de tout bord doivent le reconnaître.

Sur le plan pratique, les ministères, les agences de l'ONU et les ONG pourraient tous se montrer plus efficaces et plus pragmatiques. Ils doivent travailler main dans la main vers la réalisation d'un ensemble d'objectifs approuvés (mais flexibles). Ils doivent faire preuve de créativité et rechercher toujours de nouvelles solutions aux problèmes qui apparaissent ou qui évoluent.

Les besoins financiers sont immenses. Le gouvernement libanais et l'ONU estiment les coûts de l'opération actuelle (même sans influx soudain) à plus d'un milliard de dollars jusqu'à la fin 2013. Il est très peu probable que le total des fonds qui pourront être réunis se rapproche de la somme requise. Mais une reconnaissance ouverte de ce problème et un ciblage judicieux des fonds pourraient au moins permettre de répondre aux besoins les plus pressants et d'apaiser les tensions intracommunautaires. Les plans récemment dressés par le gouvernement et l'ONU soulignent le besoin d'aider autant les communautés d'accueil que les réfugiés, une politique que les bailleurs de fonds devraient approuver et financer.

L'aide humanitaire ne solutionnera pas la crise libanaise mais une assistance gérée avec souplesse et bien ciblée pourra certainement atténuer l'impact de la crise politique. Le gouvernement et les organismes d'assistance doivent s'adapter à un contexte en constante évolution en apportant à leurs politiques des modifications rigoureusement étudiées, telles que celles suggérées ici.

Jeremy Loveless jeremy.loveless@icloud.com est un consultant indépendant ayant travaillé pour le département britannique de développement international (Department for International Development, DFID) et le gouvernement libanais entre novembre 2012 et mai 2013. Les opinions exprimées dans cet article sont uniquement celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du DFID ou du gouvernement libanais.

juillet 2013

Dix bonnes raisons de pratiquer les arts dans les camps de réfugiés

Awet Andemicael

La participation des réfugiés à des activités artistiques – musique, théâtre, peinture, etc. – joue souvent un rôle positif dans leur capacité à survivre physiquement et même émotionnellement et spirituellement.

Il est évident que l'activité artistique n'est ni une solution à tous les problèmes, ni un remède miracle. Certaines entreprises artistiques nécessitent une formation et un équipement qu'il est difficile d'obtenir dans les camps, même si de nombreuses activités artistiques ne demandent à peine plus que du temps et de l'inspiration. Mais même si vous n'êtes pas un artiste formé ou professionnel, si vous vivez dans un camp de réfugiés il y a de nombreuses bonnes raisons pour que vous vous impliquiez dans les arts, que ce soit la musique, la poésie, la danse, la peinture, le dessin ou toute autre activité créative.

1. L'activité artistique vous aide à utiliser votre temps de manière créative et productive. L'une des ressources que de nombreux réfugiés ont en abondance est le temps. Lorsque les possibilités d'emploi sont limitées, l'activité artistique est une manière d'utiliser le temps productivement et créativement, en consacrant son énergie et son talent à des fins significatives. De plus, célébrer des fêtes – comme la Journée mondiale des réfugiés ou des jours fériés religieux ou séculaires – par des représentations artistiques peut vous aider à rester impliqué dans des cycles temporels dont vous pourriez très facilement vous déconnecter dans le cadre de la vie du camp.

2. L'activité artistique peut vous aider à gérer les stress psychologiques et émotionnels qui font partie de la vie dans un camp de réfugiés. Étant donnée la prévalence des traumatismes parmi les réfugiés se trouvant dans les camps, les mécanismes qui contribuent à la résistance et à la guérison sont une priorité majeure tant pour le bien-être des réfugiés que pour celui de l'ensemble de la communauté. Bien que l'activité artistique ne soit pas en mesure de se substituer à une thérapie ou à des soins psychiatriques, le fait de participer à ce type d'activités – qu'elles soient privées ou publiques, formelles ou informelles – peut fournir le moyen d'exprimer des émotions à la fois douloureuses ou agréables, de

se confronter à des souvenirs difficiles, et parfois de trouver un moyen d'échapper à l'accablement.

3. La participation à une activité artistique peut contribuer à renforcer un sentiment de pouvoir et de capacité d'agir. Cela est particulièrement vrai si vous initiez ou dirigez cette activité personnellement. En outre, l'aspect ludique des arts peut contribuer à l'épanouissement tout autant des adultes que des enfants, réaffirmant la possibilité de la joie même dans le contexte de la vie en camp, et vous aider à refuser de considérer la pauvreté, la migration et l'injustice comme un acquis normatif.

4. Une activité artistique peut contribuer à vous connecter avec votre communauté spirituelle. Prendre part aux rituels et observer une pratique religieuse peut être une part importante de votre vie spirituelle, et les aspects artistiques de ces rites – chants religieux, prières poétiques, danses spirituelles, décorations des objets de culte, etc. – jouent un rôle essentiel pour impliquer les sens dans la vénération et la contemplation. Célébrer les fêtes religieuses par le biais d'une expression créative et des processions festives



Un trio de musiciens irakiens réfugiés qui se sont rencontrés à Damas après avoir fui la violence en Irak a sorti son premier album en 2011; les bénéficiaires permettront d'aider leurs compatriotes en exil dans le besoin. Transitions se compose de 15 titres composés par (de gauche à droite) Abdel Mounem Ahmad au qanun, Fadi Fares Aziz au nay et Salim Salem à l'oud.

peut vous aider à vous connecter à la tradition religieuse à laquelle vous appartenez et à la communauté religieuse dont vous êtes séparé.

5. L'activité artistique peut vous aider à préserver votre culture traditionnelle alors que vous êtes éloigné de votre terre d'origine. Chanter des chants traditionnels, faire de l'artisanat traditionnel et utiliser les langues traditionnelles pour composer des poèmes et d'autres formes littéraires peut vous aider à préserver vos pratiques culturelles. Cela peut également vous aider à transmettre votre héritage culturel à vos enfants ou à d'autres enfants dans le camp, même s'ils n'ont jamais vu ou ne souviennent plus de leur pays d'origine.

6. L'activité artistique peut vous aider à développer un sentiment de partager une communauté avec d'autres réfugiés. Alors que le fait de trop insister sur les différences entre groupes dans un camp de réfugiés peut occasionner des querelles et des divisions, l'activité artistique peut fournir des occasions de partager votre culture avec d'autres en témoignage d'amitié. Le fait de participer aux activités culturelles et artistiques d'autres cultures peut vous aider à apprendre à connaître vos voisins dans le camp et vous aider à apprécier ce qu'ils apportent à la vie du camp.

De plus, l'activité artistique peut aider les membres de la communauté à discuter de sujets difficiles, gênants ou tabous. Plutôt que de dire aux autres ce qu'ils doivent faire ou ne pas faire, il est possible par exemple de mettre en scène une pièce de théâtre illustrant une pratique préjudiciable et les effets qu'elle peut avoir sur les personnes concernées. Cela peut susciter une conversation sur la question, et donner aux membres de la communauté la liberté d'en discuter indirectement à travers la pièce de théâtre. Une fois le silence brisé par rapport à un sujet, il peut être possible de l'aborder plus directement. Les artistes peuvent utiliser des récits, des chansons, des danses, des arts visuels et d'autres moyens pour aborder des problèmes sensibles et les rendre accessibles pour que le public puisse les considérer et en discuter.

7. L'activité artistique peut contribuer à établir des ponts entre les réfugiés et les communautés d'accueil. Les relations entre les réfugiés et les communautés d'accueil sont complexes et souvent tendues. Partager vos pratiques artistiques culturelles et traditionnelles avec les membres de la communauté d'accueil et apprendre à connaître leurs activités artistiques et leur vie culturelle, peut contribuer à établir des ponts. Des interactions

personnelles et culturelles de ce type peuvent être importantes pour engendrer un respect mutuel, remettre en question les stéréotypes des uns envers les autres, et favoriser des entreprises de coopération.

8. L'activité artistique peut aider les enfants à apprendre. Le recours aux chansons, aux images et à d'autres outils artistiques peut aider les enfants à apprendre leurs leçons plus efficacement en leur permettant d'utiliser plus complètement leur imagination et leurs sens que cela n'est possible avec des méthodes d'apprentissage moins créatives. Il est également plus facile d'apprendre et de mémoriser des informations lorsqu'elles sont présentées sous la forme d'un poème ou d'une chanson. Des pratiques participatives, comme jouer des scénettes et des pièces de théâtre peuvent aider les élèves en rendant les leçons plus vivantes et en les impliquant en tant qu'agents de leur propre apprentissage. Dans la mesure où l'apprentissage artistique et créatif est divertissant, il permet de soutenir l'attention des enfants pendant une période plus longue que d'autres types d'activités éducatives. En outre, il se peut que des enfants dont la vie a été bouleversée par les traumatismes qui accompagnent la migration forcée aient développé des difficultés spéciales en termes d'apprentissage dont il est nécessaire de s'occuper, et les arts sont tout à fait adaptés à cet effet comme outils éducatifs et thérapeutiques.

9. L'activité artistique peut aider les adultes à apprendre et à développer des comportements qui favorisent la santé et le bien-être physique, psycho-social et communautaire. Apprendre ne se limite pas aux matières scolaires, et l'éducation n'est pas non plus réservée aux enfants. Pour toute une série de raisons similaires à celles qui font de l'activité artistique un moyen efficace pour faciliter l'apprentissage des enfants, les arts fournissent également aux adultes des opportunités d'éducation et de développement. Les réfugiés peuvent se transmettre efficacement des informations importantes relatives à des préoccupations sociales ou de santé par le biais des arts (musique, théâtre de rue, poésie, affiches, etc.). Plus particulièrement dans des communautés de réfugiés où les niveaux d'alphabétisation sont faibles, d'autres moyens de communiquer des informations peuvent s'avérer plus efficaces que des brochures ou des méthodes exclusivement basées sur du texte écrit.

Les arts peuvent être particulièrement utiles pour aborder des préoccupations qu'il serait habituellement impoli ou gênant de discuter en public. Des problèmes comme des conflits ethniques, des violences domestiques ou des comportements



sexuels à risque peuvent être envisagés par le biais du théâtre de rue, par exemple, avec moins de risques de mettre les gens sur la défensive. La discussion communautaire peut entraîner le développement de nouvelles normes sociales et la promotion de comportements plus adaptés au plan social. Parce que les chansons, les poèmes et les images restent fixés dans la mémoire, il est probable qu'une séance de dissémination ou une nouvelle norme sociale reste plus longtemps présente dans les mémoires si elle est renforcée des supports artistiques. Plus votre souvenir d'un événement durera longtemps et sera profondément ancré dans votre mémoire, plus votre comportement individuel ainsi que les normes sociales collectives auront de chance de se modifier en conséquence, vous permettant ainsi d'expérimenter une transformation positive de vos habitudes et de vos attitudes.

10. L'activité artistique peut vous aider à vous préparer à la vie au-delà du camp. Même si vous ne finissez pas par avoir une activité professionnelle dans les arts littéraires, visuels ou de la scène, les compétences que vous aurez acquises en vous adonnant à une activité artistique – comme l'autodiscipline, la créativité et la patience – sont

susceptibles de vous rendre service une fois que vous quitterez le camp et que vous commencerez à reconstruire une nouvelle existence.

Les lignes directrices de bon nombre d'ONG internationales indiquent les arts comme un véhicule potentiel et souhaitable pour la promotion des objectifs humanitaires essentiels à l'épanouissement des êtres humains. L'expression artistique et culturelle constitue même un droit protégé par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par la Convention relative aux droits de l'enfant. Avec la liberté de jouir de ce droit et tellement de raisons de l'exercer, les bénéfices de la pratique d'une activité artistique et d'une expression créative sont à votre portée, même dans le cadre limité par le contexte d'un camp de réfugiés.

Awet Andemicael awet@post.harvard.edu est musicienne et écrivaine et elle poursuit des études doctorales en théologie à l'université de Yale. Ses recherches sur le rôle des activités artistiques dans la vie des personnes qui vivent dans des camps de réfugiés ont été publiées par le HCR et sont disponibles en ligne sur : www.unhcr.org/4def858a9.html

Pistes des larmes: sensibiliser au déplacement

Ken Whalen

Les Pistes des larmes ont été créées pour attirer l'attention sur de nombreux déplacements et leur donner une légitimité, dans un objectif d'équité et de justice mais aussi dans l'espoir de gagner un appui suffisamment solide de la part des communautés pour rectifier une injustice passée ou prévenir toute injustice à venir.

Il y a vingt-cinq ans, les autorités fédérales des États-Unis ont avalisé le projet de création d'une Piste des larmes («Trail of Tears» en anglais) en tant que lieu historique national, en commémoration de la migration forcée des milliers d'Indiens d'Amérique du Sud-Est des États-Unis vers le «Territoire indien» à l'Ouest du fleuve Mississippi, au début du XIXe siècle. Cette piste favorise également la sensibilisation du public à l'histoire plus générale de la dépossession et du déplacement des peuples autochtones organisés par le gouvernement américain et un grand nombre de colons euro-américains lors de la conquête de l'Ouest.

Reliant près de 1.300 kilomètres de routes en béton et en asphalte, cette piste suit le chemin emprunté par la majorité des Indiens Cherokee forcés de migrer. Son nom, la «Piste des larmes», est toutefois parvenu à transcender cet événement historique

et son contexte nord-américain, si bien qu'il est aujourd'hui utilisé par les médias et les ONG locaux et internationaux comme une métaphore pour les déplacements contemporains. La représentation de ce douloureux héritage peut pousser les personnes à réfléchir à leur propre sentiment d'appartenance géographique et à leur relation avec le passé, deux aspects qui peuvent éveiller la compassion pour les habitants d'autres régions du monde sur le point de subir une situation identique aujourd'hui.

Plusieurs pays commencent à assumer leur obligation morale de restaurer et préserver leurs paysages de la migration forcée, qu'ils envisagent à la fois comme des messages de réconciliation, des lieux d'apprentissage et des sanctuaires de la mémoire du passé. Certains ont même sollicité que ces sites soient classés au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO, cette dernière ayant

juillet 2013

récemment reconnu l'importance de la préservation des paysages historiques du déplacement.

En 2010, l'UNESCO a d'ailleurs inscrit au patrimoine de l'humanité l'archipel australien qui servait de prison pour les bagnards, celui-ci représentant un épisode de l'histoire au cours duquel des milliers d'hommes, de femmes et d'enfants ont été réduits au silence. De son côté, la Route de l'esclave africain est dorénavant inscrite au cœur de la préservation historique dans des pays tels que le Sénégal, le Kenya et le Malawi qui ont sollicité le statut de patrimoine de l'humanité pour plusieurs paysages de déplacement, y compris des établissements de vente aux enchères, des estacades, des ports, des passages et des plantations établis entre le XVIe et le XIXe siècle avec pour objectif principal d'alimenter le commerce transatlantique.

Sur les 53.112 kilomètres de pistes historiques nationales que comptent les États-Unis, plus de 7.000 sont actuellement consacrés à la dépossession et au déplacement en souvenir de la relation souvent violente entre les colons euro-américains et les Indiens d'Amérique. Ces derniers sont aujourd'hui un peu plus de deux millions à vivre aux États-Unis, soit une fraction seulement de leur nombre au moment de l'arrivée des premiers Européens.

Il va sans dire que la préservation des paysages de ce funeste héritage n'est en rien une panacée contre les futurs déplacements forcés. Et il n'est en rien facile de renommer et de recatégoriser un espace public – et encore moins de ternir le sentiment d'appartenance d'une famille en indiquant qu'un épisode historique effroyable s'est déroulé devant leur porte. Quoi qu'il en soit, les balises d'acier qui sont les marques les plus visibles de la Piste des larmes ont permis d'attirer l'attention sur les nombreux mouvements passés et de leur donner une légitimité, dans un objectif d'équité et de

justice aux États-Unis et autour du monde et dans l'espoir de gagner un appui suffisamment solide de la part des communautés pour rectifier une injustice passée ou prévenir toute injustice à venir.

Ken Whalen whalen.ken@gmail.com est maître de conférences à la Faculté d'Arts et de Sciences sociales de l'Universiti Brunei Darussalam. Pour en savoir plus sur le site historique de la Piste des larmes, consultez www.nps.gov/trte/index.htm



Comment un mauvais usage des traités sur les droits humains minimise les chances des demandeurs d'asile

Stephen Meili

Au cours des dix dernières années, les tribunaux du Royaume-Uni, y compris les tribunaux administratifs, ont montré qu'ils faisaient de plus en plus confiance aux traités relatifs aux droits humains pour juger les cas dans lesquels des non-ressortissants sollicitent l'asile ou tout autre type de protection contre la persécution. Toutefois, cette tendance ne signifie pas que les avocats spécialisés en droit des réfugiés ont toujours utilisé ces traités au bénéfice de leurs clients.

On pourrait avancer que le Royaume-Uni connaît aujourd'hui son âge d'or en matière de jurisprudence dans le domaine des droits humains pour les réfugiés. Depuis que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) a été transposée en droit britannique en 2000 par le biais du Human Rights Act (HRA, la loi britannique relative aux droits humains), les juges se sont montrés de plus en plus réceptifs aux arguments basés sur les droits humains présentés par des avocats plaidant en faveur de réfugiés. Auparavant, les avocats représentant des réfugiés devant les tribunaux britanniques invoquaient rarement d'autres traités sur les droits humains que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Comme l'un de ses avocats me l'a expliqué, les juges auraient réagi avec mépris face à une telle pratique: «Si vous mentionniez la CEDH devant un tribunal d'immigration avant l'an 2000, ils vous auraient regardé en vous faisant comprendre que vous leur faisiez perdre leur temps.»

Lorsque le HRA a été voté, les avocats plaidant devant les tribunaux britanniques avaient soudainement à leur disposition de nouvelles possibilités qui s'étendaient au-delà de la Convention de 1951. Ils n'avaient plus besoin de démontrer que leur client risquerait d'être persécuté «du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques». Par exemple, l'article 3 de la CEDH interdit aux pays de rapatrier un réfugié vers son pays d'origine s'il risque d'y être torturé ou de subir un traitement ou des sanctions inhumains ou dégradants, indifféremment de la raison ou du fait qu'il ait été ou non personnellement ciblé. L'article 8, quant à lui, interdit aux autorités d'entraver le droit d'une personne à une vie familiale, ce qui a permis à de nombreux non-ressortissants de rester au Royaume-Uni même lorsqu'ils ne répondent pas aux critères de la Convention de 1951 concernant le bien fondé de leur crainte d'être persécutés.¹

En conséquence, il est aujourd'hui courant de voir les avocats britanniques s'appuyer sur la CEDH

dans les tribunaux britanniques. Selon deux avocats: «La CEDH [...] fait tout simplement partie de notre vocabulaire quotidien. Elle s'applique directement à la plupart de notre travail» et «Lorsque j'ai commencé [au début des années 1990] ... [t]out tournait autour de la Convention relative au statut des réfugiés. [La] Convention européenne n'était pratiquement jamais mentionnée...»

Les avocats invoquent parfois d'autres traités sur les droits humains, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant, aujourd'hui transposée en droit britannique.

Néanmoins, lorsque j'ai demandé aux avocats s'il pouvait s'avérer nuisible aux droits de demandeurs d'invoquer les traités sur les droits humains dans les tribunaux britanniques, presque tous ont été capables de me donner un exemple.

Lorsque le juge est opposé au droit des droits de l'homme, ou du moins sceptique: Un avocat ne peut pas faire grand-chose dans ce cas puisqu'il pourrait être difficile d'utiliser des arguments relatifs aux droits humains lors de l'appel s'ils n'ont pas été utilisés (et rejetés) à un stade antérieur de la procédure.

Lorsque l'argumentation basée sur le traité complique les choses: Plusieurs avocats ont signalé que les juges, en particulier les juges de première instance des tribunaux de l'immigration, aiment que les choses restent simples. Comme l'explique un avocat: «Cela pourrait prêter à confusion. Si vous pouvez trouver ce dont vous avez besoin dans les traités transposés ou dans la législation nationale, alors vous risquez de rendre les choses plus compliquées et de semer le doute, particulièrement au tribunal [...] en vous reportant aux traités dont ils ne savent rien.»

Lorsque les avocats utilisent de manière indiscriminée des arguments basés sur les droits humains: Procédant ainsi, ils brouillent leurs

juillet 2013

meilleurs arguments et perdent en crédibilité devant le tribunal. «Certaines personnes pensent qu'elles doivent tout mentionner. [...] Il m'est arrivé de nombreuses fois d'assister à une audience et d'entendre le juge dire: "En quoi cela renforce-t-il votre argumentation?" Pourquoi se mettre dans une telle position?»

Lorsque le juge interprète les arguments basés sur les droits humains comme une tentative désespérée:

«Je pense que ce que cela veut dire, c'est que lorsque votre argumentation juridique est solide, vous n'avez pas besoin de recourir au Human Rights Act, sauf [lorsqu'il s'agit] strictement [de la question de] la torture... Sinon, il semble que vous y recourez uniquement parce que vous êtes désespéré, ce qui signifie donc que votre argumentation est peu solide.»

Le risque commun à toutes ces situations, c'est de créer une mauvaise jurisprudence.

Un avocat désespéré et mal préparé qui inclut dans son plaidoyer un argument spécieux ou inutile basé sur un traité pourrait créer un précédent juridique qui aura un effet préjudiciable non seulement sur son client mais aussi sur les futurs demandeurs. Il est d'ailleurs possible que ce risque s'accroisse prochainement, puisque les avocats spécialisés en droit des réfugiés semblent s'accorder sur le fait que la réduction de l'aide juridique au Royaume-Uni poussera certains des meilleurs avocats à abandonner ce domaine, laissant ainsi la porte grande ouverte à des praticiens moins qualifiés. De surcroît, plusieurs avocats nous ont confié qu'ils craignaient que ceux qui resteront se mettent à adopter une mentalité de travail à la chaîne ou de travail en usine. Cette approche aura probablement deux conséquences possibles pour les arguments basés sur les droits humains: certains avocats peu familiers avec ces arguments les omettront alors même qu'ils auraient pu aider leurs clients, tandis que d'autres les intégreront à tous leurs plaidoyers, sans vraiment réfléchir s'ils s'appliquent véritablement à l'affaire en cours ou s'ils pourraient au contraire indisposer un juge particulier.

Tout en reconnaissant les risques d'avancer des arguments basés sur les droits humains dans ces conditions, les avocats ont identifié deux principaux moyens de préserver et même d'accroître l'impact positif des traités relatifs aux droits humains sur la jurisprudence britannique. Le premier consiste à jouer sur la perspective de plus en plus internationalisée de nombreux juges, en particulier dans les instances supérieures. Selon les avocats, de nombreux juges estiment aujourd'hui qu'ils

opèrent sur une scène mondiale où leurs décisions sont analysées par les tribunaux, les avocats et les universitaires de toute la planète. Si c'est le cas, les avocats spécialisés en droit des réfugiés pourraient alors judicieusement jouer sur le désir du juge d'être à l'avant-garde des évolutions juridiques mondiales, ou du moins de suivre ces celles-ci.

Une autre stratégie expliquée par certains avocats consisterait à «continuer et continuer encore [jusqu'à] ce que les choses se mettent enfin à changer. Les tribunaux mettent du temps à évoluer... On nous rebat les oreilles avec les droits de l'enfant depuis des dizaines d'années. Pourtant, cela fait seulement quelques années qu'ils font vraiment la différence.»

En effet, plusieurs avocats ont souligné l'utilité de continuer à soutenir des arguments basés sur les droits humains, mais de manière créative et non désespérée, jusqu'à ce qu'un juge d'une instance supérieure les accepte.

En fin de compte, la plupart des avocats envisagent le futur rôle des traités relatifs aux droits humains dans le domaine du droit des réfugiés de deux manières: soit comme une lutte constante contre le durcissement des règles à un endroit à chaque fois qu'a lieu une avancée à un autre endroit, soit comme un moyen de reconnaître que la lutte concernant une interprétation diverse des traités relatifs aux droits humains et leur applicabilité aux cas individuels ne sera pas gagnée du jour au lendemain: «Ces batailles se gagnent lentement, par développements successifs. Et un jour, vous découvrez que le monde a avancé et que les choses qui étaient controversées il y a dix ans sont aujourd'hui devenues la norme.»

En conclusion, les traités sur les droits humains sont de plus en plus acceptés par les cours et tribunaux britanniques depuis ces dix dernières années. Il s'agit bien entendu d'une bonne nouvelle pour les défenseurs des droits humains. Il y a toutefois une ombre au tableau car, comme les avocats spécialisés en droit des réfugiés s'accordent généralement à dire, les arguments basés sur ces traités peuvent parfois porter préjudice aux demandeurs d'asile, de même qu'à la cause plus globale de la diffusion du droit international des droits humains. Ces avocats soulignent l'importance de préparer avec soin ce type d'argument plutôt que d'adopter une approche uniforme pour tous les cas. Selon eux, la pratique la plus sage est de tenir compte du juge président, de la force (et du nombre) des autres arguments disponibles et du degré d'acceptation des arguments proposés par les tribunaux des autres juridictions.

Stephen Meili smelli@umn.edu est membre du corps enseignant de l'École de droit de l'Université du Minnesota. Cet article s'appuie sur des entretiens avec 42 avocats britanniques qui défendent des demandes d'asile et de protection complémentaire devant le tribunal de l'asile et de l'immigration et des instances supérieures. Ces entretiens s'inscrivent dans le cadre d'un projet empirique de plus grande envergure visant à analyser l'impact des traités relatifs aux droits

humains sur la jurisprudence et la pratique en matière de droit des réfugiés en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis. L'auteur remercie la National Science Foundation et la Robina Foundation pour leur financement généreux.

1. Les avocats spécialisés en droit des réfugiés s'appuient aussi fréquemment sur les articles 15 et 23 de la Directive de qualification de l'UE, le premier garantissant une protection contre toute « atteinte grave » et le second exigeant des États membres qu'ils veillent à la préservation de la vie familiale.

Personnes âgées et déplacement

Piero Calvi-Pariseti

Pendant toutes les phases du cycle de déplacement – fuite, déplacement et retour – les personnes âgées sont confrontées à des difficultés et des risques spécifiques dont il n'est pas suffisamment tenu compte.

Alors que la population mondiale vieillit à un rythme sans précédent et que le déplacement est en augmentation, des personnes âgées en nombres de plus en plus importants se voient forcées de quitter l'endroit où elles vivent. Qu'elles restent dans leur propre pays ou qu'elles franchissent une frontière internationale, elles sont confrontées à toute une série de risques spécifiques et tout à fait significatifs.

Le fait qu'il soit virtuellement impossible de dire combien de personnes cela concerne est en soi une manifestation du premier de ces risques – l'invisibilité. Les personnes âgées, bien souvent déjà marginalisées avant une crise, ne sont souvent pas comptées lors des évaluations de besoin et passent à travers les failles des systèmes d'enregistrement. Sur les 50 pays examinés par l'Observatoire des situations de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Centre -IDMC) dans le cadre de son évaluation mondiale de la situation des PDI en 2011, seulement onze disposaient de données à jour désagrégées par sexe et par âge ; dans seulement six sur les 50 pays les politiques nationales faisaient spécifiquement référence aux personnes âgées ; et seulement trois sur ces six pays avaient rassemblé des informations sur les personnes âgées.

Le manque de compréhension par rapport aux dimensions socio-culturelles de la définition de 'personne âgée' (qui dans de nombreux pays ne dépend pas uniquement de l'âge physique) et le fait que les personnes âgées ont des niveaux assez différents de vulnérabilité et de capacité peut encore venir renforcer leur invisibilité, et souvent leur exclusion, au cours du déplacement.

Laissées en arrière

Lors du déclenchement d'une crise, les personnes âgées sont souvent laissées en arrière lorsque le reste de la communauté se déplace ; l'incapacité physique à se déplacer de nombreuses personnes âgées, que cette incapacité soit réelle ou perçue comme telle par leur famille, est la raison majeure de ce phénomène. Les personnes âgées peuvent aussi avoir d'autres raisons personnelles pour rester chez elles. Il se peut qu'elles soient particulièrement attachées à leur maison et à leur terre, ou il se peut aussi qu'elles aient résisté à des évacuations préventives en situation de catastrophe et qu'elles aient vécu et géré des situations similaires auparavant – c'est-à-dire qu'elles aient réussi à résister et survivre à des désastres antérieurs. Par ailleurs, la perspective de recommencer son existence ailleurs peut être trop accablante pour une personne âgée. Finalement, la personne la plus âgée de la famille peut décider qu'il est important que quelqu'un reste à la maison pour garantir la sécurité des biens.

Les personnes âgées qui restent en arrière peuvent faire l'objet de violences, d'intimidations ou être victimes d'impacts secondaires d'une catastrophe naturelle, comme une réplique sismique ou une montée des eaux. Au Darfour, par exemple, les personnes âgées qui n'avaient pas fui ont été terrorisées et ensuite assassinées par les milices janjaweed ; et pendant la crise de 2008 en Géorgie, les milices ont pillé les maisons et tenté d'extorquer de l'argent aux personnes âgées qui avaient été laissées en arrière, agressant certaines d'entre elles de manière brutale. D'autre part, les personnes qui ne quittent pas leur zone d'origine perdent souvent

juillet 2013



Mania, 70 ans, avec sa fille et ses quatre petits-enfants dans le centre collectif pour PDI de l'hôpital de Zugdidi en Géorgie. Les quatre enfants, leur mère et leur grand-mère dorment tous dans cette pièce exigüe.

l'assistance et les mécanismes de soutien dont elles dépendent. Dans le sillage de l'ouragan Katrina aux États-Unis, par exemple, des personnes âgées incapables de quitter leurs foyers résidentiels se sont trouvées confrontées à des risques graves lorsque les personnes chargées de s'occuper d'elles ont quitté la Nouvelle Orléans en les abandonnant à leur sort. Soixante-dix pourcent de ceux qui sont morts suite à la catastrophe avaient plus de 70 ans.

Soutien au cours du déplacement

Pendant le déplacement en soi, le soutien que reçoivent les personnes âgées des gouvernements ou des organisations internationales ou nationales peut devenir minimal ou inexistant dans la mesure où il est souvent intégré aux programmes qui ciblent les personnes déplacées en tant que groupe homogène unique. En conséquence, les programmes ne sont pas adaptés aux personnes âgées et/ou leur sont inaccessibles. Par exemple, alors même que les conséquences connues du déplacement sur la santé de la population générale peuvent être dévastatrices, la priorité placée pratiquement exclusivement sur les maladies transmissibles ne tient aucun compte du fait que l'excès de morbidité et de mortalité parmi les personnes âgées provient de l'exacerbation de troubles existants non-infectieux comme l'hypertension, le diabète et le cancer.

De même, l'accès à une nourriture adaptée est souvent un problème majeur pour les personnes âgées déplacées. Les opérations humanitaires sont généralement organisées de manière à ne comporter que des distributions en vrac de rations sèches non différenciées, ce qui convient davantage aux besoins des organisations d'aide qu'à ceux de la population, particulièrement aux membres de cette population qui ont des besoins spéciaux. La manière dont les rations alimentaires sont distribuées cause souvent autant de problèmes aux personnes âgées que le type de nourriture en soi. Une évaluation nutritionnelle menée par HelpAge dans le camp de Dadaab au Kenya en 2011, a découvert que plus de 500 personnes âgées nécessitaient un soutien nutritionnel. Un tel besoin a été attribué au fait que les personnes âgées avaient été exclues des distributions générales de nourriture ou qu'elles n'avaient pas été capables d'accéder aux lieux de distribution, à un régime trop peu varié et à des repas insuffisants et pas assez fréquents.

Contrairement à ce que l'on croit habituellement, les personnes âgées au cours d'un déplacement peuvent rarement compter sur des réseaux de sécurité, parce qu'elles sont souvent marginalisées, et dans certaines circonstances exclues, par leurs propres familles et communautés dans des situations de

compétition face à des ressources limitées. Suite aux inondations dévastatrices qui ont eu lieu au Pakistan en 2001, par exemple, et en opposition radicale avec les valeurs religieuses et culturelles courantes, certaines personnes âgées ont tout simplement été abandonnées. Le Ministère pakistanais de la protection sociale a estimé que le nombre de personnes âgées vivant sans aucun soutien familial représentait jusqu'à 10 % de la population âgée.

Le déplacement entraîne souvent aussi une perte dévastatrice de statut social pour les personnes âgées, alors que l'énorme contribution qu'elles apportent habituellement à la société est totalement ignorée. C'est un aspect qui est particulièrement apparent dans le cas de leur rôle de soutien vis-à-vis des enfants qui est remplacé par certaines pratiques que la communauté humanitaire elle-même met en place.

Les personnes âgées dans le monde en développement travaillent habituellement jusqu'à soixante-dix ans passés, qu'il s'agisse d'un emploi formel ou informel. Comme dans le cas des générations plus jeunes, le manque d'emplois provoqué par le déplacement peut s'avérer extrêmement démoralisant. Dans un exemple extrême, dans le district de Lira dans le nord de l'Ouganda, en l'absence d'une stratégie alternative pour soutenir les besoins des personnes âgées, le gouvernement local a instauré le vendredi comme journée de mendicité réservée aux personnes âgées vivant dans les camps de PDI. C'est toutefois de la transition d'un environnement rural à un environnement urbain, souvent associée à un déplacement, que souffrent le plus les personnes âgées car une grande partie de leurs compétences ne semblent plus être pertinentes dans cette nouvelle situation. D'autre part, il est rare que les agences d'aide tiennent compte des personnes âgées dans le cadre de la planification de leurs programmes de soutien aux moyens d'existence – une sorte de discrimination fondée sur l'âge, même si elle n'est pas intentionnelle.

Retour

Parmi les personnes les plus disposées à retourner chez elles dans leur zone d'origine, les personnes âgées sont souvent les plus nombreuses du fait de leur attachement continu et très fort avec leur terre. Toutefois et quelles que soient par ailleurs leurs vulnérabilités particulières, les personnes âgées auront probablement besoin d'assistance pour pouvoir rentrer chez elles ou pour transporter leurs bagages ou leurs biens avec elles. Ce sont des problèmes particulièrement difficiles pour des personnes âgées qui n'ont pas de soutien

familial ou qui s'occupent d'enfants dépendants qu'elles sont réticentes à déplacer d'un endroit où ils bénéficient d'un accès aux services.

La perspective d'avoir à construire ou reconstruire des habitations peut aussi s'avérer un obstacle important pour des personnes âgées de retour suite à un déplacement. De nombreuses personnes âgées, plus particulièrement celles qui sont très âgées, sont physiquement incapables de reconstruire leurs maisons. En outre, ceux qui sont de retour se heurtent souvent à des problèmes d'accès aux terrains du fait de la complexité des questions d'utilisation et de propriété des terres. L'essor de la population dans de nombreux pays en développement accentue de plus en plus la pression sur les bonnes terres, et la priorité sera probablement accordée à des personnes plus jeunes, même si de nombreuses personnes âgées sont capables et disposées à reprendre une activité agricole.

Alors que la dimension relative à l'âge du déplacement devient de plus en plus pertinente, il devient impératif que les agences humanitaires et de développement, les gouvernements locaux et nationaux et les organisations de défense des droits de l'homme accordent bien davantage d'attention aux besoins et aux droits des personnes âgées à toutes les étapes du cycle de déplacement. Tous les efforts devraient entrepris pour s'assurer que les personnes âgées sont identifiées et que l'ensemble des acteurs ayant des responsabilités de protection ont la capacité de s'acquitter de ces responsabilités.

Piero Calvi-Pariseti pcalvi@helpage.org est Maître de conférences et conseiller stratégique auprès de HelpAge International www.helpage.org Cet article est tiré d'un rapport intégral publié en 2011 par HelpAge International et IDMC, *The neglected generation: The impact of displacement on older people* <http://tinyurl.com/HAI-NeglectedGeneration> (uniquement disponible en anglais). Voir également RMF 14 (2002) sur 'Older displaced people: at the back of the queue?' www.fmreview.org/older-displaced-people (disponible en anglais, espagnol et arabe).



juillet 2013

La poésie comme résistance des femmes face aux conséquences du déplacement des Bédouins en Jordanie

Maira Seeley

Malgré le déplacement significatif qu'ont subi les familles de Bédouins en Jordanie au cours des dernières générations, les femmes bédouines réussissent à en atténuer certaines conséquences grâce aux opportunités et à l'influence qu'elles ont acquises en tant que poètes Nabati.

Les populations bédouines au Moyen Orient ont vécu un déplacement significatif qui s'est traduit par des pertes de biens ou d'accès aux biens, entraînant au cours des soixante dernières années une perte progressive de leurs moyens d'existence. Les Bédouins des gouvernorats ruraux d'Aqaba et Ma'an dans le sud de la Jordanie se sont vus interdire de suivre leurs routes migratoires du fait d'un renforcement de la frontière avec l'Arabie Saoudite et d'initiatives gouvernementales qui cherchaient à inciter les Bédouins à se sédentariser. Très peu de Bédouins jordaniens dépendent aujourd'hui de l'élevage transhumant pour leur subsistance, et la plupart des familles survivent grâce aux salaires des hommes (par exemple dans l'industrie du tourisme), aux retraites militaires et à des subventions de l'État.

Ce déplacement causé par la perte d'un mode de vie migratoire a significativement affecté le rôle social et familial des femmes bédouines. La transition à une vie sédentaire et à une plus grande proximité géographique et spatiale avec des personnes extérieures à la famille a obligé les femmes à adopter des mesures pour éviter le contact avec des hommes ne faisant pas partie de leur famille. Dans les contextes sédentaires denses dans lesquels les Bédouins se sont trouvés déplacés, cet aspect a eu des conséquences graves sur la mobilité des femmes et a restreint leur capacité de contribution économique à leur famille tout en limitant leur participation aux activités publiques et à la prise de décisions. Auparavant, dans un contexte d'élevage transhumant le travail des femmes avait une importance déterminante pour la survie de la famille, dans la mesure où elles étaient responsables des soins aux animaux, de la traite et de la transformation des produits laitiers, ainsi que de l'entretien, du transport et de l'érection des tentes. Dans les contextes propres à l'élevage transhumant, les activités menées par les femmes leur permettaient également d'occuper un espace plus étendu et leurs mouvements étaient soumis à moins de restrictions.

Parce que la plupart des familles ne dépendent plus des animaux domestiques et que l'énorme majorité des salariés dans les familles bédouines

sont aujourd'hui des hommes, les femmes se sont trouvées largement mises à l'écart en termes de leur contribution économique, et en conséquence leur influence par rapport aux décisions concernant l'économie de leurs propres familles s'en est trouvée considérablement réduite. La restriction de leurs mouvements publics et de leur interaction avec des hommes étrangers à leur famille rend également difficile toute activité politique aux femmes bédouines.

La forme traditionnelle d'art appelée poésie Nabati (al-sha'r al-Nabati), un genre poétique oral composé tant par les hommes que par les femmes à travers toute la péninsule arabique, s'est avérée un moyen de résistance acceptable. La poésie Nabati constitue un mode de résistance de plusieurs manières : en augmentant la mobilité spatiale et géographique des femmes, en leur fournissant des opportunités d'exprimer des critiques politiques et sociales, et en permettant à certaines femmes d'établir des carrières en tant que poètes ce qui leur vaut respect, influence et avantages financiers.

Contrairement à la majorité des femmes bédouines vivant en milieu rural, une femme poète (shā'irah) peut parcourir hors de chez elle, accompagnée de son mari ou d'un individu de confiance, de longues distances en voiture pour participer à une soirée poétique (umsiyah) ou à une joute poétique (mahrajān). Il s'agit-là d'un contraste flagrant avec les restrictions imposées à de nombreuses femmes bédouines qui ne sont pas poètes et dont les mouvements sont tellement limités qu'elles ne peuvent même pas apparaître dans un village en dehors de chez elles. Une femme poète, par contre, peut réciter son œuvre devant une audience qui peut compter jusqu'à 500 hommes sans susciter aucune critique concernant sa moralité. Les femmes poètes qui ont le plus de succès peuvent même, si elles en ont les moyens, voyager à l'étranger pour participer à des rencontres poétiques internationales comme la compétition télévisée des Émirats 'Shā'r al-Million' ('Le poète du million'). Pendant et après ces rencontres il peut arriver que les femmes poètes conversent et mangent avec

des hommes extérieurs à leur famille et, dans ce contexte d'une soirée poétique, cela n'engendre habituellement pas la réprobation sociale.

Les rencontres de poésie Nabati permettent également aux femmes bédouines déplacées de participer au débat politique et social. Une part importante des poèmes composés par les femmes aborde des questions controversées comme la corruption politique et des actes perçus comme déloyaux, les mouvements du printemps arabe et la nature d'être Jordaniens. La limitation de leurs chances de poursuivre des études supérieures interdit aux femmes la perspective d'être des dirigeantes politiques mais pas celle de composer

des poèmes influents. La famille d'une femme poète s'opposait fermement à ce qu'elle participe à la politique, mais par contre a soutenu son action politique à travers un poème controversé et largement diffusé critiquant des dirigeants.

Une renommée en tant que poète accomplie signifie également qu'une femme puisse se forger une position de prestige social en tant que contributrice à l'honneur et à la réputation de sa famille et s'établir en tant qu'intellectuelle de valeur, digne de se joindre aux discussions politiques des hommes.

Maira Seeley *maira.seeley@hmc.ox.ac.uk* est étudiante à l'Université d'Oxford.

Faciliter les communications: un besoin d'urgence

Marianne Donven et Mariko Hall

Pour la communauté internationale, l'expérience en Haïti s'est traduite par un double défi: tirer avantage des possibilités apportées par des technologies et des réseaux de communication de plus en plus répandus et accessibles, mais aussi s'assurer un accès aux infrastructures technologiques permettant de tirer tels avantages.

Actuellement, parmi les urgences de l'ensemble du système de cluster, deux semblent se distinguer en relation avec l'urgence des besoins de télécommunications. La première concerne le Mali, où le manque d'infrastructures dans les zones d'opération humanitaire est flagrant et où les organismes humanitaires ne sont pas implantés depuis suffisamment longtemps pour avoir eu le temps et l'occasion de développer leur propre infrastructure de communication. La deuxième est le Soudan du Sud, où les organisations humanitaires sont en revanche présentes depuis plusieurs décennies. Pourtant, l'environnement physique y est difficile et les régions ayant besoin d'assistance changent si fréquemment, à l'instar des opérations à mener, que la construction d'infrastructures d'urgence fait l'objet d'une demande constante.

Ces deux pays ont donc été ciblés pour le déploiement de la «solution d'intervention du cluster des télécommunications d'urgence (CTU)», qui vise à fournir des services de connexion à internet et de téléphonie vocale à la communauté humanitaire. Le premier déploiement de la solution d'intervention CTU a eu lieu à Bentiu, dans le Soudan du Sud, en janvier 2012. Depuis, plus de 3.000 travailleurs humanitaires ont pu utiliser ces services à travers le pays. Plus récemment, la solution a été déployée à Yida, toujours dans le Soudan du Sud, où la population est passée de 20.000 à 70.000 habitants, la majeure partie d'entre eux étant

aujourd'hui des réfugiés. Située près de la frontière avec le Soudan, Yida est exposée aux conflits et aux violences; d'ailleurs, en mars 2013, des incidents sécuritaires ont provoqué le déplacement de plus de 300 enfants qui résidaient dans le camp de la ville.

Pour les intervenants, les services fournis par la solution d'intervention CTU facilitent la coordination et la communication tant au niveau local qu'au niveau international. Ils s'appuient sur les technologies «emergency.lu», Ericsson Response et du Programme alimentaire mondial. «Emergency.lu» est un service de télécommunication mobile par satellite, développé dans le cadre d'un partenariat public-privé entre le gouvernement du Luxembourg et plusieurs entreprises, et mis en place suite au séisme en Haïti. 1 Pour la communauté internationale, il est évident que l'expérience en Haïti s'est traduite par un double défi: tirer avantage des possibilités apportées par des technologies et des réseaux de communication de plus en plus répandus et accessibles, mais aussi s'assurer un accès aux infrastructures technologiques permettant de tirer de tels avantages.

Marianne Donven *Marianne.Donven@mae.etat.lu* dirige le service d'assistance humanitaire de la Direction de la coopération au développement du Ministère des Affaires étrangères du Grand-duché de Luxembourg. Mariko Hall *mariko.hall@wfp.org* travaille comme analyste des communications pour la branche informatique de la préparation et des interventions d'urgence du PAM.

Consulter également «D'un laboratoire au Luxembourg à des satellites au Soudan du Sud», de Marianne Donven et Mariko Hall, dans RMF 41 www.fmreview.org/fr/prevenir/donven-hall

1. www.emergency.lu/

juillet 2013

Comprendre les concepts des réfugiés par rapport à la violence sexuelle et sexiste

Carrie Hough

Les campagnes de prévention de la violence sexuelle et sexiste qui se basent sur une compréhension des sensibilités culturelles auront de meilleures chances de réussir à surmonter les barrières qui entravent l'accès aux services.

Le nombre des réfugiés au Kenya a augmenté, d'approximativement 12 000 réfugiés enregistrés en 1988 ils sont 616 555 en 2012, et la vaste majorité d'entre eux venaient des pays voisins de la Corne de l'Afrique. Nombre d'entre eux qui s'attendaient à trouver un refuge sûr dans leur pays d'asile se retrouvent confrontés à toute une série de risques nouveaux dans le contexte de leur vie de réfugié, et notamment à la menace tout à fait réelle de la violence sexuelle et sexiste.

En 2011, l'ONG internationale RefugePoint a mené une enquête parmi des réfugiés hommes et femmes vivant à Nairobi sélectionnés de manière aléatoire en vue d'explorer comment ils et elles comprenaient et percevaient le type de comportements que les acteurs humanitaires regroupent sous le terme de violence sexuelle et sexiste ou violence sexuelle basée sur le genre. Le HCR définit la violence sexuelle et sexiste comme une « violence qui est dirigée contre une personne sur la base du genre ou du sexe. Elle englobe les actes qui infligent un préjudice ou une souffrance physiques, mentaux ou sexuels, la menace de tels actes, la coercition et autres privations de liberté¹ ». Cette étude avait pour objet d'explorer de quelle manière ces définitions officielles se traduisent dans les cultures locales qui ont leurs propres idées par rapport aux normes relatives au genre et à ce qui est un comportement acceptable.

Cette étude a permis de documenter que les femmes réfugiées, célibataires, âgées de 20 à 35 ans, sont particulièrement vulnérables à la violence sexuelle et sexiste. Sans un homme pour jouer le rôle de protecteur traditionnel et de soutien de famille, la limitation de leurs options en termes de moyens d'existence augmente les risques que les femmes réfugiées ont de subir des violences sexuelles et sexistes. Beaucoup de celles qui signalent des incidents sont employées comme domestiques ou vendeuses ambulantes, et subissent des agressions pendant leur travail ou le soir lorsqu'elles rentrent chez elles. Les incidents de violence sexuelle et sexiste se sont avérés plus fréquents au cours des deux premières années passées à Nairobi, pendant la période où les demandeuses d'asile

et les réfugiées étaient moins accoutumées à leur zone de vie et alors qu'elles n'avaient pas encore établi de mécanismes de soutien suffisants.

La plupart des survivantes de ces attaques ont indiqué qu'elles n'avaient pas cherché à obtenir de soins médicaux suite à leur agression. La majorité de ces femmes ne parlaient ni l'Anglais ni le Kiswahili, la langue locale officielle, et elles ont expliqué que par crainte de la stigmatisation elles n'ont pas osé demander à un autre membre de la communauté de leur servir d'interprète. Les femmes ont insisté encore et encore sur les conséquences sociales négatives qui s'attachent à une femme si on sait qu'elle a été violée, et notamment d'être considérée comme une prostituée, d'être présumée infectée par le VIH/Sida ou encore d'être perçue comme inapte au mariage. Reconnaître un incident de violence sexuelle et sexiste est regardé comme honteux et plusieurs survivantes ont expliqué qu'elles portaient le niqab (voile intégral) de manière à ne pas être identifiées et moquées. Le tabou qui accompagne le fait de discuter ouvertement de quoi que ce soit touchant aux relations sexuelles est également un facteur qui empêche certaines femmes de chercher de l'aide.

Il n'existe pas nécessairement de traduction directe de la terminologie relative à la violence sexuelle et sexiste dans le lexique des communautés auxquelles appartiennent les réfugiés. S'il n'y a pas de terme équivalent pour décrire un certain type de violence sexuelle et sexiste, dans quelle mesure cet acte peut-il être conceptualisé par la communauté et exister en tant que violation ?

Le consentement s'est avéré être un concept déterminant qui ne se prêtait à aucune traduction directe évidente. Passivité sexuelle (homme oromo : « certaines ne vous résisteront pas dans tout ce que vous leur faites, ce qui signifie qu'elles ont consenti »), refus du sexe par modestie pour avoir l'air 'convenable' (homme oromo : « les hommes vont penser qu'elle ne vaut rien si elle est d'accord au premier coup d'œil ... elle ne dira jamais oui, c'est pourquoi je dois recourir à la force... parce que c'est normal »), et plus particulièrement dans le

cas d'une relation maritale (femme somali : « cela ne veut pas dire qu'il la force - il s'agit seulement d'un accord entre mari et femme ») toutes ces citations étaient indiquées comme des marqueurs du consentement pour ces communautés.

La présomption du consentement de l'épouse dans le cadre du mariage a des implications en ce qui concerne le fait de dénoncer la violence physique et sexuelle de la part d'un conjoint. C'est quelque chose qui s'est avéré très répandu mais très largement entouré de silence dans la mesure où ces actes ne sont pas considérés comme des délits. Les constatations de l'étude suggèrent que la normalisation de ce type de violence combinée aux attentes culturelles relatives à l'obéissance et à la loyauté de la femme envers son mari contribuent également aux faibles taux de signalement des cas (femme oromo : « Les coups sont quelque chose qui nous vient de nos ancêtres ... c'est normal pour un mari de frapper sa femme »). La violence intime d'un partenaire peut même être considérée comme quelque chose de positif par la victime – pour certaines femmes, le fait d'être frappée est perçu comme une preuve de l'amour d'un mari pour sa femme.

Bien que le refus des avances sexuelles d'un conjoint soit permis en théorie, dans la pratique la pression émotionnelle et les normes culturelles semblent entraver la capacité de refus de l'individu. Parmi ces communautés, le mariage est bien souvent assimilé à un consentement sexuel à vie, la volonté de la femme étant considérée comme indissociable de celle de son mari, ce qui tend à suggérer que les conceptions locales en matière de violence sexuelle et sexiste ne contemplent généralement pas l'éventualité d'un conjoint comme auteur de violence. Cela soulève la question de la cohérence de la traduction de termes comme celui de 'viol' dans des cultures où un mari est considéré comme ayant un droit sexuel pratiquement illimité sur sa femme par rapport à la signification que les acteurs humanitaires extérieurs lui attribuent.

C'est en réussissant à comprendre quels sont les comportements culturellement normalisés que les prestataires de service seront mieux à même d'appréhender pourquoi les taux de signalement et de recherche de soins sont aussi faibles parmi les réfugiées ayant survécu à des incidents de violence sexuelle et sexiste. Et en contrepartie, ils pourront élaborer des interventions sensibles la culture en vigueur qui auront de meilleures chances d'aboutir à une amélioration de la prévention primaire.

On constate, parmi les réfugiés, un manque d'information concernant les avantages qu'apportent

les services de santé aux survivantes de violence sexuelle, et ce, malgré la confiance affichée par les acteurs humanitaires qui sont convaincus que ce problème a été adéquatement traité à Nairobi dans le cadre des campagnes d'éducation communautaire. Cela pourrait indiquer que les concepts et le langage utilisés dans les campagnes n'ont pas été aussi effectifs qu'escompté.

La police et les employés des centres de santé devraient également être conscients de la crainte qu'éprouvent les femmes de s'exprimer et devraient veiller à ce que des questions directes soient posées aux femmes réfugiées qui viennent pour des soins. Il conviendrait également de veiller à leur accorder suffisamment de temps pour pouvoir divulguer ce qu'elles ont vécu. Il est crucial que des traducteurs de confiance et bien formés soient disponibles à la fois dans les bureaux de police et dans les centres de santé. Les officiers de police, les médecins cliniciens et les traducteurs doivent être conscients du fait que les personnes issues de ces communautés ne se sentent peut-être pas à l'aise pour recourir à des termes explicites en vue de communiquer ce qu'elles ont subi et qu'ils devraient prêter attention aux nuances qui s'expriment à travers le récit des patientes. Garantir que les postes de police et les centres de santé mettent à disposition des espaces sûrs pour signaler ce type d'incidents, que les traducteurs soient formés au respect de la confidentialité et que les communautés soient correctement informées sont également des éléments déterminants en vue d'améliorer les taux de signalement. Ces leçons peuvent également être appliquées dans de nombreuses sociétés occidentales dans lesquelles les incidents de violence sexuelle et sexiste restent sous-signalés.

Cette étude a documenté une prévalence élevée ainsi qu'une persistance de la tolérance face à la violence sexuelle et sexiste parmi les communautés de réfugiés venus de la Corne de l'Afrique vivant à Nairobi. Au vu des différences en termes de compréhension de la violence sexuelle et sexiste à l'intérieur des communautés de réfugiés, les acteurs humanitaires devraient consacrer beaucoup d'attention à la manière dont ils conçoivent et diffusent des informations et des campagnes de prévention sur ce sujet. Ils ne devraient pas présupposer qu'il est possible de transposer directement le langage humanitaire concernant la violence sexuelle et sexiste dans les langues locales et les systèmes de croyances culturelles ; et le recours à une terminologie et un jargon étrangers devrait être évité.

RefugePoint a transmis les constatations de cette étude à un réseau étendu d'acteurs et

juillet 2013

d'organisations humanitaires, et les a incorporées à la conception de campagnes communautaires récentes sur la violence sexuelle et sexiste et la santé reproductive. C'est en engageant le dialogue avec les communautés (y compris avec les chefs religieux et les autres dirigeants communautaires influents) sur la mise en œuvre des campagnes visant à modifier les comportements et en produisant leur matériel de communication de manière participative que les acteurs humanitaires peuvent s'assurer que le langage, les images et les thèmes qu'ils utilisent sont clairement compris et qu'ils ont une résonance culturelle.

Carrie Hough carrie@refugepoint.org est chargée de recherches et responsable de la protection pour RefugePoint www.refugepoint.org. Cet article s'appuie sur un rapport plus long intitulé 'Un homme qui ne bat pas sa femme n'est pas un homme' : Facteurs de risques et conceptions culturelles de la violence sexuelle et sexiste parmi les réfugiés originaires de la Corne de l'Afrique vivant à Nairobi, disponible sur : <http://tinyurl.com/RefugePoint-sgbv2012>

1. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, La violence sexuelle et sexiste contre les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées, Principes directeurs pour la prévention et l'intervention. Disponible sur : www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=476b9d762

Numéros de RMF à paraître

Thèmes principaux en 2013

La détention et l'expulsion (RMF 44)

Date de publication: septembre 2013

Voir www.fmreview.org/fr/detention

Migrations pour cause de crises (RMF 45)

Date de publication: décembre 2013

Voir www.fmreview.org/fr/crises

Date-limite de soumission d'articles: 2 septembre 2013.

25ème Anniversaire

(uniquement en anglais)

Voir www.fmreview.org/fr/25eme-anniversaire

Thèmes proposés pour 2014-15

- Afghanistan
- Dayton+20/les Balkans
- Les migrations forcées à cause de l'environnement, et l'Initiative Nansen
- L'humanitarisme basé sur la foi
- La justice transitionnelle
- Les solutions de transition

Voir www.fmreview.org/fr/aparaître pour plus de détails.



Merci à tous nos donateurs pour l'année 2012-2013

RMF dépend entièrement de financements extérieurs et nous sommes très reconnaissants de votre soutien financier et de votre collaboration pleine d'enthousiasme.

Arcus Foundation • AusAID • Brookings-LSE Project on Internal Displacement • Dahabshil • Danish Refugee Council • DHL • Feinstein International Centre, Tufts University • Generalitat Valenciana/Conselleria de Educació • Haiti Adolescent Girls Network/IPPF-WHR • IOM • International Rescue Committee • Invisible Children • Lex Justi • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • John D and Catherine T MacArthur Foundation • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre • Oxfam • Refugees International • Save the Children • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNDP Evaluation Office • UNICEF • UNHCR • UNOCHA • University of Queensland • US Dept of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration • Women's Refugee Commission

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.

Lina Abirafeh

UN Rapid Response Team

Guido Ambroso

UNHCR

Diana Avila

Diálogo Sudamericano

Nina M Birkeland

Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)

Dawn Chatty

Centre d'études sur les réfugiés

Mark Cutts

BCAH

Eva Espinar

Université d'Alicante

Elena Fiddian-Qasmieh

Centre d'études sur les réfugiés

Rachel Hastie

Oxfam GB

Lucy Kiama

Refugee Consortium of Kenya

Khalid Koser

Centre de Politique et de Sécurité, Genève

Amelia Kyazze

Croix Rouge Britannique

Erin Mooney

ProCap

Kathrine Starup

Conseil danois pour les réfugiés (DRC)

Richard Williams

Consultant

«Nous, pays membres du g7+, pensons que les États fragiles sont caractérisés et classifiés du point de vue des pays développés plutôt que de celui des pays en développement.»



Dix-huit pays reconnus comme États fragiles et tous classés au plus bas de l'indexation des États fragiles se sont réunis sous le nom de g7plus, avec pour slogan «Finis le conflit, place au développement». Tous sont accablés par la pauvreté, l'instabilité et la menace d'un conflit violent mais aussi, pour la plupart d'entre eux, par des déplacements de grande échelle, récents ou actuels. Peu d'entre eux devraient parvenir à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement.¹

Le g7+ est un «mécanisme international dirigé par les pays pour les pays, permettant de suivre, de rendre compte et d'attirer l'attention sur les défis uniques auxquels les États fragiles font face». Le groupe a approché collectivement la communauté internationale dans les coulisses du quatrième Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide organisé par l'OCDE à Busan en 2011. Il continue depuis de se réunir avec la communauté

internationale pour discuter des besoins et des circonstances de ses États membres. Une perspective commune les unit, selon laquelle ils devraient pouvoir prendre les rênes et exprimer une vision robuste et à long terme qui aidera leurs partenaires au développement, les bailleurs de fonds, à concevoir les programmes d'assistance destinés aux États fragiles. Le «New Deal pour l'engagement international dans les États fragiles» sert de cadre à cet engagement.²

Une assistance efficace pour aider les États fragiles à se défaire de leur fragilité devrait multiplier les possibilités de réduire le déplacement interne, permettre aux réfugiés de rentrer chez eux et résoudre les questions liées aux droits, en créant un cercle vertueux qui devrait idéalement briser le cycle du déplacement en tant que cause et symptôme de la fragilité.

www.g7plus.org

1. Une analyse publiée en avril 2013 par la Banque mondiale indique toutefois que 20 États fragiles et touchés par les conflits réaliseront les objectifs d'au moins un OMD. Il s'agit des pays suivants: Angola, Bosnie-Herzégovine, Cisjordanie et Gaza, Comores, États fédérés de Micronésie, Guinée, Guinée-Bissau, Îles Marshall, Irak, Kiribati, Liberia, Libye, Myanmar, Népal, Soudan, Syrie, Timor-Leste, Togo et Tuvalu. <http://tinyurl.com/FragileStates-MDGprogress>

2. <http://www.newdeal4peace.org/wp-content/themes/newdeal/docs/new-deal-pour-dans-les-etats-fragiles-fr.pdf>

