

MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 52
mai 2016

développement
développement
TRANSITION
URGENCE
urgence

**Pensons plus loin:
déplacement, transition, solutions**

ainsi que d'articles sur :

Nigeria ; sauvegardes dans le secteur minier ; réinstallations des syriens au Canada ; asile en Suède ; le retour volontaire assisté ; évaluation psychosocial de l'âge ; les informations à la frontière Thaïlande/Birmanie ; les réfugiés irakiens au Liban et les pays voisins ; la migration forcée des personnes LGBT en Afrique de l'Est.



CENTRE
D'ÉTUDES
SUR LES
RÉFUGIÉS

GRATUIT – NE PEUT ÊTRE VENDU



Revue Migrations Forcées (RMF) offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idées entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe par le Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford.

Personnel

Marion Couldrey et Maurice Herson
(Rédacteurs en Chef)

Maureen Schoenfeld (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

Skype: fmreview

Tel: +44 (0)1865 281700

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 : RMF est une publication en libre accès (« Open Access »). Consultez ci-dessous pour en savoir plus ou visitez www.fmreview.org/fr/droits-dauteurs.



ISSN 1460-9819

Conception/design

www.art24.co.uk

Imprimerie

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



De la part des rédacteurs en chef

Notre foi en la nécessité et en l'efficacité de l'action humanitaire s'appuie en partie sur son véritable pouvoir de répondre aux besoins des migrants forcés, entre autres populations, comme elle l'a prouvé au fil des années. Cette foi est cependant affaiblie par les échecs évidents et multiples de ce type d'action. Si l'on considère que des personnes vivent des situations de déplacement extrêmement prolongées, que les solutions qu'on leur propose sont inadaptées et qu'il est inéluctable que d'autres personnes déplacées aujourd'hui connaîtront le même sort, tout semble indiquer que l'action humanitaire ne peut pas raisonnablement répondre à elle seule au besoin urgent d'améliorer cette situation. De bien plus grands progrès pourraient être réalisés si les acteurs du développement et de la consolidation de la paix participaient également aux interventions en cas de déplacement.

Cette idée n'est pas nouvelle en soi, comme le démontre le discours prononcé en 1967 par Sadruddin Aga Khan, le Haut-commissaire pour les réfugiés de l'époque, que nous publions en quatrième de couverture. Ce numéro de RMF continue d'étudier les idées et les pratiques plus récentes qui sont mises à l'essai afin de rallier les efforts humanitaires et de développement en appui aux « transitions » pour les personnes déplacées et à diverses « solutions ».

RMF 52 comprend également un éventail d'articles « généraux » concernant d'autres aspects de la migration forcée.

Nous souhaitons remercier Alyoscia D'Onofrio (Comité international de secours) et Kathrine Starup (Conseil danois pour les réfugiés) pour l'assistance qu'ils nous ont apporté en leur qualité de conseillers sur le thème principal de ce numéro. Nous sommes également reconnaissants au Gouvernement du Danemark, qui a contribué financièrement à ce numéro au nom de l'initiative *Solutions Alliance*, dont il est le vice-président.

Le numéro complet ainsi que chaque article individuel sont disponibles en ligne aux formats HTML et PDF sur www.fmreview.org/fr/solutions. Merci d'aider à diffuser ce numéro en le faisant circuler parmi vos réseaux, en le mentionnant sur Twitter et Facebook et en l'ajoutant à vos listes de ressources.

Il sera disponible en ligne en anglais, arabe, espagnol et français. Nous mettons également à votre disposition le condensé RMF (appelé précédemment « Liste », présenté aujourd'hui sous un nouveau format) qui vous aidera à accéder facilement à tous les articles de RMF 52 publiés en ligne. Si vous souhaitez recevoir l'un ou l'autre en version imprimée, veuillez nous écrire à fmr@qeh.ox.ac.uk.

Pour en savoir plus sur les prochains numéros, consultez www.fmreview.org/fr/aparaitre.

- RMF 53, **Communautés locales: Fournisseurs de protection de premier et de dernier ressort** (octobre 2016).
- RMF 54, **La réinstallation** (février 2017).
Date-limite de soumission des articles : 10 octobre 2016.

Rejoignez-nous sur Facebook ou Twitter, ou souscrivez à nos alertes e-mail sur www.fmreview.org/fr/demandez-rmf.

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

Droits d'auteur

RMF est une publication en libre accès (« Open Access »). Vous êtes libres de lire, télécharger, copier, distribuer et imprimer le texte complet des articles de RMF, de même que publier les liens vers ces articles, à condition que l'utilisation de ces articles ne serve aucune fin commerciale et que l'auteur ainsi que la revue RMF soient mentionnés. Les auteurs publiant dans RMF conservent leurs droits d'auteur, sous condition de l'octroi d'une licence exclusive à RMF. Tous les articles publiés dans les versions en ligne et imprimées de RMF, ainsi que la revue RMF en elle-même, sont protégés par une licence « Paternité - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification » 3.0 de Creative Commons. De plus amples informations sont disponible à www.fmreview.org/fr/droits-dauteurs.



Pensons plus loin: déplacement, transition, solutions

- 4 **Déplacement forcé : une question de développement avec des composantes humanitaires**
Niels Harild
- 8 **La réalité des transitions**
Silvio Cordova
- 10 **Les oubliés : anciens réfugiés libériens au Ghana**
Naohiko Omata
- 13 **Réflexions sur le Libéria et la Sierra Leone**
J O Moses Okello
- 14 **La paix en Colombie et les solutions à l'intention de ses populations déplacées**
Martin Gottwald
- 17 **Un point de vue de la Banque mondiale**
Joanna de Berry
- 20 **Action humanitaire et transformation des relations hommes-femmes**
Melinda Wells et Geeta Kuttiparambil
- 22 **Une approche sensible à l'âge en matière de solutions durables**
Ana Mosneaga et Michaela Vanore
- 26 **Nouvelle architecture de l'aide et renforcement de la résilience dans le contexte de la crise syrienne**
Gustavo Gonzalez
- 29 **La coopération au service du développement et les réponses aux « causes profondes »**
Steffen Angenendt, Anne Koch et Amrei Meier
- 31 **La mobilité professionnelle comme partie intégrante de la solution**
Sayre Nyce, Mary Louise Cohen et Bruce Cohen
- 33 **Professionnels palestiniens au Liban : une exception**
Oscar M. Sánchez Piñeiro et Regina Saavedra
- 33 **Développer des entreprises en Équateur**
Oscar M Sánchez Piñeiro et Regina Saavedra
- 36 **La contribution du secteur privé pour trouver des solutions au déplacement**
Glauca Boyer et Yannick DuPont
- 39 **Défis conceptuels et solutions pratiques dans les situations de déplacement interne**
Chaloka Beyani, Natalia Krynsky Baal et Martina Caterina
- 43 **Le renforcement des capacités de protection pour aider la transition**
Sarah Deardorff Miller et Julian Lehmann
- 45 **Des solutions énergétiques avec des avantages à la fois humanitaires et développementaux**
Owen Grafham, Glada Lahn et Johanna Lehne
- 49 **L'approche ougandaise de l'autosuffisance des réfugiés**
Kelly T Clements, Timothy Shoffner et Leah Zamore
- 51 **Les limites d'une assistance orientée vers le développement en Ouganda**
Ulrike Krause
- 54 **Dire les choses telles qu'elles sont**
Tammi Sharpe et Elias Schneider
- 55 **Les liens Somalie-Yemen : réfugiés et rapatriés**
Maimuna Mohamad
- 57 **Un rôle pour les analyses de marché**
Diana Essex, Jessica Therkelsen et Anna Wirth
- 57 **Au Brésil, des allocations familiales également versées aux réfugiés**
Lilian Yamamoto

- 58 **Politiques de transition et solutions durables pour les Pandits du Cachemire déplacés**
Sudha G Rajput
- 61 **Les limites liées au genre du programme de villagisation des rapatriés au Burundi**
Yolanda Weima
- 63 **Naturalisation des réfugiés burundais en Tanzanie**
Amelia Kuch
- 65 **Déplacement et solutions axées sur le déplacement en Tanzanie**
Erol Kekic et Harrison Mseke
- 66 **Solutions transitoires pour les déplacés dans la corne de l'Afrique**
Nassim Majidi et Saagarika Dadu-Brown
- 68 **Rapatriement et solutions dans des contextes de stabilisation**
Giulio Morello
- 70 **Le chemin vers une résolution pacifique dans l'État de Rakhine au Myanmar**
Ronan Lee et Anthony Ware
- 72 **Les organisations dirigées par des réfugiés comme partenaires au développement**
Evan Easton-Calabria
- 74 **Solutions Alliance : une approche nouvelle à des problèmes anciens**
Alexander Betts

Articles généraux

- 76 **Que se passe-t-il au Nigeria ?**
Toby Lanzer
 - 78 **Faiblesse des sauvegardes en matière de réinstallation dans le secteur minier**
John R Owen et Deanna Kemp
 - 82 **Causes et conséquences de la réinstallation des réfugiés syriens au Canada**
Anne-Marie Bélanger McMurdo
 - 84 **Le retour volontaire assisté : ses implications sur les femmes et les enfants**
Monica Encinas
 - 86 **Évaluation psychosociale de l'âge au Royaume Uni**
Debbie Busler
 - 89 **Le volte-face de la Suède en matière d'asile**
Bernd Parusel
 - 91 **Répondre à la migration forcée des personnes LGBT en Afrique de l'Est**
Gitta Zomorodi
 - 94 **Le statut juridique des réfugiés irakiens dans les pays voisins**
Mohammad Abbas Mohsen
 - 95 **Emprisonnement et expulsion des réfugiés irakiens au Liban**
Qusay Tariq Al-Zubaidi
 - 96 **Communication d'informations à la frontière entre la Thaïlande et la Birmanie**
Victoria Jack
-
- 100 **Nous avons, je crois, gagné la reconnaissance de l'argument ...**
Sadrudin Aga Khan (Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, 1965-77)

Déplacement forcé : une question de développement avec des composantes humanitaires

Niels Harild

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

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

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

Difficultés, obstacles et opportunités

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

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

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



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

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

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

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

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

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

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

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

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

Que faire ?

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



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

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

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

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

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

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

mai 2016

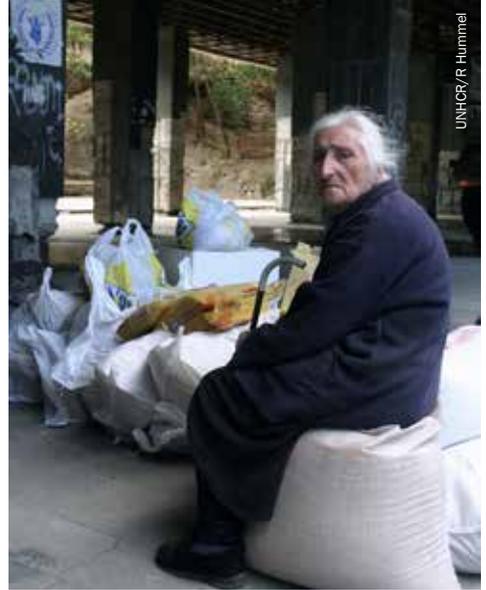
www.fmreview.org/ft/solutions

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

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

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

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



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

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

Niels Harild nharild@gmail.com

Ancien directeur du Programme mondial sur le déplacement forcé du Groupe de la Banque mondiale www.worldbank.org. Actuellement spécialiste indépendant du déplacement forcé et du développement.

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

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

La réalité des transitions

Silvio Cordova

Pour s'attaquer aux causes profondes du déplacement forcé et apporter des solutions durables aux réfugiés, aux PDI et aux rapatriés, il est nécessaire d'acquérir une compréhension plus nuancée des moteurs de la violence et des transitions de la guerre à la paix.

Il existe une multitude de raisons bien connues qui entravent l'engagement des acteurs du développement dans les situations de déplacement forcé et prolongées. Alors que des facteurs tels que la différence des mandats, des modalités institutionnelles, des instruments de financement et des cycles de programmation entre les communautés de l'humanitaire et du développement ont contribué à la création et à la perpétuation d'un « fossé entre humanitaire et développement », peu d'attention a été portée aux fragiles fondations conceptuelles des « ponts » et des « liaisons » entre l'aide humanitaire et l'aide au développement, et leur manque de données empiriques. Les obstacles à l'engagement d'autres parties prenantes afin de prévenir les déplacements ou d'y répondre, notamment les acteurs du développement et politiques, sont avant tout conceptuels, de même que les obstacles à la conception et à la mise en œuvre de stratégies communes humanitaire-développement.

Bien qu'il soit de plus en plus souvent reconnu que les transitions entre l'intervention d'urgence et l'aide au développement ne doivent pas être linéaires, le concept de « transfert de responsabilités » entre acteurs humanitaires et acteurs du développement reste présent et continue d'être appliqué. Cette situation est principalement due à un manque de compréhension des moteurs de la violence et du processus de transition de la guerre à la paix. En effet, les analystes et les praticiens s'interrogent rarement sur le phénomène qui se trouve au centre de concepts tels que « faire le lien entre le secours et le développement » : à savoir, la transition de la guerre à la paix. L'idée de « ponts » et de « liaisons » s'appuie sur des hypothèses erronées concernant ces transitions, des hypothèses qui ne sont pas fondées sur la réalité complexe des pays sortant d'un conflit et d'une crise. Par conséquent, les interventions axées sur une telle approche ne peuvent pas répondre et réagir à l'imprévisibilité des transitions et à leurs multiples variables.

Afin de comprendre pourquoi un séquençage linéaire de l'aide humanitaire et de l'aide au développement est inutile et contre-productif, il est primordial d'analyser avant tout les

moteurs de la violence et du déplacement. Cela nous permettra de comprendre pourquoi les violences se poursuivent dans les contextes dits « post-conflit », ce qui nous permettra ensuite d'interpréter de manière plus nuancée les transitions de la guerre à la paix.

Continuités et cycles

Dans de nombreux conflits, l'objectif des groupes armés et des autres acteurs est de prolonger les violences en vue de gains économiques (et politiques), plutôt que d'obtenir une victoire immédiate. Cependant, les visées économiques ne suffisent pas à expliquer pourquoi les violences peuvent se poursuivre en « temps de paix ». Il convient de prêter une plus grande attention aux difficultés socio-économiques des communautés, qui sont souvent ignorées alors qu'elles jouent un rôle crucial dans le déclenchement et la perpétuation des violences. En effet, un niveau élevé de violence est l'une des caractéristiques récurrentes de la plupart des pays sortant d'un conflit. Ainsi, les séquelles de la guerre de même que les nouvelles formes de violence expliquent pourquoi les transitions se caractérisent par de nombreux retours en arrière et revirements.

Face à cette réalité de prolongation des violences en temps de paix et de cycles répétés de violence et de déplacement, le débat sur la relation entre l'aide humanitaire et l'aide au développement devrait donc s'éloigner des questions telles que les « carences », les « ponts » et les « liaisons » entre ces deux communautés et chercher d'abord à mieux comprendre les transitions de la guerre à la paix.

Comme les transitions ne sont pas un processus à sens unique, les transitions de l'aide humanitaire à l'aide au développement ne devraient pas non plus être de cette nature. Il ne serait en rien réaliste de supposer que la communauté internationale puisse maîtriser un phénomène aussi fluide, complexe et imprévisible en fournissant de manière séquentielle une aide humanitaire puis une aide au développement, et planifier le moment auquel l'aide humanitaire devrait « passer le relais » à la coopération au développement. Comme les transitions sont

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

particulièrement sujettes aux cycles répétés de violence et de déplacement (même dans les situations de paix et de stabilité relatives), il n'est pas surprenant que la mise en œuvre d'initiatives de relèvement rapide, que le modèle de « transfert des responsabilités » ou encore que d'autres variantes de la « liaison entre secours et développement » se soient avérées problématiques. Par exemple, il pourrait être nécessaire d'apporter une assistance humanitaire dans des contextes « post-conflit » en cas de résurgence des violences et de nouveaux cycles de déplacement, comme ce fut le cas pour les conflits en Colombie et en RDC, de même qu'il pourrait y avoir un espace pour les activités de développement dans des situations d'urgence et de violences ininterrompues, comme au Soudan du Sud.

Un nouveau discours

Il est important de souligner que la plupart des moteurs de la violence (et des cycles de déplacement et de situations prolongées qui en découlent) sont des facteurs structurels d'ordre développemental, économique et politique. En outre, la plupart des problématiques restreignant la quête de solutions durables pour les réfugiés, les PDI et les rapatriés sont de nature développementale et politique plutôt qu'humanitaire, par exemple les droits fonciers, l'établissement de moyens de subsistance et de possibilités d'emploi, l'État de droit ou encore la liberté de mouvement. En conséquence, une mise en œuvre linéaire de l'assistance humanitaire suivie par l'aide au développement ne fait que retarder, plutôt que résoudre, ces problématiques sous-jacentes et pourrait également contribuer à la prolongation des crises et des conflits.

Par conséquent, en gardant à l'esprit les divers moteurs de la violence et la nature multiple des transitions, il convient de recadrer les situations de déplacement forcé, et plus particulièrement les situations de réfugié et de PDI prolongées, dans une optique plus large axée sur le développement, la consolidation de la paix et les aspects économiques et politiques. En effet, afin de prévenir et de résoudre ces problèmes, il est nécessaire d'opérer une transformation sociétale et économique qui dépasse la portée et le mandat des organisations humanitaires. Les stratégies qui en découlent devraient donc revêtir la forme d'interventions plus larges, multisectorielles et pluriannuelles qui envisagent l'engagement simultané des acteurs du développement, de l'humanitaire et de la sphère politique, dès le début et

jusqu'à la fin d'un conflit et d'une crise de déplacement. Cette approche devrait participer à l'amélioration du développement humain des populations déplacées, de leurs contributions à l'économie des pays et des communautés d'accueil et, par conséquent, de la qualité de leur protection au cours du déplacement.

Le recadrage du débat sur « le fossé entre l'humanitaire et le développement » autour de la question des transitions peut aboutir à des politiques et des programmes mieux éclairés et fondés sur des données factuelles, ainsi qu'à des solutions plus durables pour les populations déplacées. De plus, ce recadrage a le potentiel de créer un espace permettant une plus grande implication des acteurs politiques et du développement en vue d'atténuer les moteurs du déplacement et ses impacts sur les communautés et les pays d'accueil. De surcroît, leur engagement dès le début d'une crise de déplacement serait utile pour mener des activités de plaidoyer et amorcer un dialogue politique auprès des pays d'origine et d'asile en vue de répondre aux besoins de développement des réfugiés, des PDI et des rapatriés.

Il est probable que la description étroite du déplacement et des situations prolongées à laquelle la communauté humanitaire contribue depuis plusieurs décennies puisse expliquer partiellement le manque d'intérêt des acteurs du développement, qui n'ont pas envisagé ces problématiques comme les leurs. Il est maintenant crucial de questionner la tendance qui a été à l'œuvre (du côté des bailleurs et des gouvernements ainsi que des organisations internationales) de sous-estimer les implications de l'usage d'étiquettes et de catégories rigides sur l'élaboration de politiques, de programmes et d'approches innovantes et plus durables afin de prévenir le déplacement forcé ou d'empêcher qu'il ne se prolonge.

Silvio Cordova silvio.cordova@eas.europa.eu
 Chef de Programme, Délégation de l'union européenne auprès du Soudan du Sud

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Union européenne.

Les oubliés : anciens réfugiés libériens au Ghana

Naohiko Omata

Plus de trois ans après la cessation du statut de réfugié pour les réfugiés libériens, le programme d'intégration de la CEDEAO mis en œuvre en tant que solution durable pour les Libériens restés au Ghana montre ses limites.

Bien que l'exil puisse se prolonger interminablement, le statut de réfugié n'est pas accordé pour toujours. Selon la Convention de 1951 relative au statut de réfugié, lorsque les circonstances sous lesquelles les personnes ont été reconnues comme réfugiés ne sont plus présentes (le concept de « circonstances ayant cessé d'exister »), il est possible d'invoquer la clause de cessation même si ces personnes se trouvent toujours dans un pays d'asile.

Cette procédure a mis fin au statut de réfugié de milliers de Libériens établis au Ghana en 2012, après quoi l'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) a mis en place un programme d'intégration basé sur le protocole de liberté de mouvement de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en tant que « solution sous-régionale » pour les Libériens restés en exil.

Déplacement prolongé des réfugiés libériens

Un an après le début de la guerre civile au Libéria en 1989, le gouvernement ghanéen a établi le camp de réfugiés de Buduburam en réponse à l'arrivée de Libériens déplacés dans le pays. Ultérieurement, après l'accord final de cessez-le-feu en 2003, l'UNHCR a encouragé à plusieurs reprises le rapatriement de ces réfugiés au Libéria. Cependant, le rythme des rapatriements parmi les Libériens toujours présents Ghana s'est avéré particulièrement lent en raison de la précarité de l'environnement politique et économique au Libéria. En fait, de nombreux réfugiés libériens établis au Ghana avaient espéré être réinstallés dans un pays tiers mais, depuis que la paix avait été restaurée dans leur pays d'origine, la plupart d'entre eux ne répondaient plus aux critères de réinstallation.

Quant à l'autre solution durable « traditionnelle », c'est-à-dire l'intégration locale, elle n'avait pas trouvé d'appui au sein du gouvernement d'accueil ni parmi les réfugiés libériens eux-mêmes. Les autorités ghanéennes considéraient l'intégration locale comme une obligation imposée au pays si bien qu'elles ne proposaient pas cette option aux réfugiés toujours présents sur leur sol. L'intégration locale était

également loin de rencontrer l'adhésion des réfugiés en raison du manque de perspectives socio-économiques offertes par le Ghana.

Ainsi, ces réfugiés demeuraient non seulement sans solution durable mais leurs conditions de vie devenaient également de plus en plus difficiles. Après le cessez-le-feu de 2003, le flux de l'aide humanitaire a été progressivement réduit au point de disparaître presque entièrement en 2010. De plus, les réfugiés continuaient de se heurter à divers obstacles s'ils souhaitaient participer aux activités économiques hors du camp, par exemple la xénophobie de la population autochtone ou leur propre manque de maîtrise des langues locales. Par conséquent, à l'exception de quelques bénéficiaires d'envois de fonds, de nombreux Libériens parvenaient tout juste à subsister à l'intérieur et autour du camp.

L'intégration par la CEDEAO en tant que « solution »

En janvier 2012, l'UNHCR a annoncé que le statut de réfugié de l'ensemble des réfugiés libériens à travers le monde cesserait à la fin juin 2012. Comme près de 10 ans s'étaient écoulés depuis l'accord de cessez-le-feu de 2003, la communauté internationale estimait que la situation au Libéria s'était fortement améliorée et que les causes du déplacement avaient cessé d'exister. Ainsi, début 2012, deux options se présentaient aux réfugiés libériens établis au Ghana : soit le rapatriement d'ici la fin du mois de juin 2012 avant l'invocation de la clause de cessation, soit l'installation au Ghana en faisant appel à un accord signé par les pays membres de la CEDEAO.

La CEDEAO n'est pas un organe de protection des réfugiés mais une confédération nationale de 15 États ouest-africains, dont le Ghana et le Libéria, fondée en 1975 pour promouvoir les échanges commerciaux et l'intégration économique dans la région. Le programme d'intégration sous-régionale se basait sur le Protocole relatif à la liberté de mouvement adopté en 1979 par la CEDEAO, qui donne aux citoyens de cette communauté le droit de pénétrer sur le territoire de tous ses États membres, d'y résider et d'y développer des activités économiques.¹ Depuis la fin des années 2000, l'UNHCR a porté son

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

attention sur ce système en tant que « solution innovante » pour les réfugiés en situation de déplacement prolongé en Afrique de l'Ouest. Selon les membres du personnel de l'UNHCR-Ghana, une plus grande mobilité des réfugiés a offert à ces derniers un moyen de leur garantir un accès à des moyens de subsistance durables et à de véritables possibilités d'emploi en leur accordant le statut de résident légal et un meilleur accès au marché du travail dans l'ensemble des pays de la CEDEAO.

Fin juin 2012, environ 7 000

Libériens se trouvaient toujours au Ghana, où ils continuaient de vivre en exil sous la nouvelle étiquette des migrants de la CEDEAO. Alors que les autorités ghanéennes avaient annoncé officiellement la fermeture du camp de Buduburam en 2012, la plupart de ces anciens réfugiés libériens continuaient de vivre dans la zone du camp. Enfin, en février 2014, presque deux ans après l'annulation de leur statut de réfugié, les Libériens demeurés au Ghana ont reçu un passeport de la CEDEAO, qui incluait également un permis de travail et de résidence de deux ans.

Cependant, l'octroi de ce statut de migrant ne s'est traduit par aucun changement notable dans leur quotidien.

Le manque d'opportunités économiques

Stéphanie, célibataire et mère d'une fille d'âge scolaire, vivait au jour le jour en recourant à différents moyens de subsistance, par exemple en exécutant des tâches ménagères pour d'autres familles réfugiées ou grâce à l'assistance charitable des autres réfugiés et de son église à l'intérieur du camp. Quand nous lui avons demandé dans quelle mesure sa vie avait changé depuis la délivrance du permis de travail et de résidence de la CEDEAO, elle a répondu ainsi :

« Aucun changement. Nous survivons tous grâce à l'aide des autres Libériens [dans le camp]. Je lave leurs habits et fais le ménage chez eux contre une faible rémunération ou



L'une des principales rues commerciales du camp de réfugiés de Buduburam au Ghana, aujourd'hui relativement tranquille depuis le départ de nombreux réfugiés suite à l'invocation de la clause de cessation. Comme la population du camp a décliné, les réfugiés propriétaires d'une entreprise ont connu une importante chute de leurs ventes au point qu'il leur est difficile de survivre.

une portion de nourriture. Cela fait longtemps que nous survivons de cette manière... Je ne possède aucune compétence particulière. Nous ne pouvons pas nous en sortir en dehors du camp. »

Certains Libériens ont tenté, en vain, d'explorer les possibilités d'emploi en dehors de la zone du camp. Marshall, propriétaire d'une petite boutique dans le camp, nous a fait part de sa consternation au cours de ses recherches d'emploi :

« J'ai déposé ma candidature pour deux emplois dans des supermarchés locaux mais je n'ai été retenu pour aucun d'entre eux. Je ne parle pas les langues locales ghanéennes. La discrimination de la part des populations locales reste importante. Même si je dispose d'un permis de travail, je ne pense pas pouvoir trouver d'emploi au Ghana. »

Adam, chargé de programme ghanéen travaillant depuis plus de 10 ans pour une ONG dans le camp, a mis en doute la viabilité du programme d'intégration sous régionale :

« J'ai toujours été sceptique concernant la faisabilité de l'option CEDEAO. Selon l'UNHCR, le permis de travail permet aux réfugiés de s'établir à un endroit où ils peuvent trouver un bon emploi. Mais où peuvent-ils trouver un bon emploi ? Les possibilités d'emploi ne sont pas fréquentes au Ghana et de nombreux autochtones sont au chômage... Le statut de la CEDEAO est peut-être utile aux personnes disposant de qualifications particulières, comme les docteurs,

les infirmiers ou les experts informatiques. Mais combien de Libériens peuvent faire valoir ce type de compétences techniques ? »

Les anciens réfugiés interrogés en 2015 s'accordaient tous à dire que l'économie du camp s'était affaiblie au cours des dernières années. L'évolution démographique du camp en était l'une des causes. Parmi les populations de réfugiés, il est courant que les personnes les plus riches ou les plus débrouillardes soient les premières à partir ou à être rapatriées. En réaction aux pressions exercées antérieurement en faveur de rapatriement et à la cessation de leur statut de réfugié, les réfugiés libériens avaient suivi un schéma similaire. Kevin, un ancien réfugié établi au Ghana depuis le milieu des années 1990, avait fait l'observation suivante :

« L'économie du camp est en train de mourir. De nombreuses petites entreprises ont fermé leurs portes en raison de la réduction du nombre de clients. La plupart des personnes les plus riches ont quitté le Ghana après la cessation. Ils aidaient les pauvres mais ils [les plus riches] sont tous partis. Les Libériens restants sont tous très pauvres. »

Au Ghana, après le départ des réfugiés les mieux nantis, les personnes vulnérables disposant de peu de compétences professionnelles et de ressources économiques étaient restées derrière, accroissant ainsi la proportion de réfugiés indigents parmi la population restante du camp. En d'autres mots, les anciens réfugiés qui étaient restés en exil pour survivre en tant que « migrants économiques » étaient les moins à même de pouvoir tirer parti du programme d'intégration de la CEDEAO.

« Résolution » du problème ou dissimulation de l'échec ?

Au vu de ces conclusions, il convient d'étudier rigoureusement la faisabilité du programme d'intégration au sein de la CEDEAO en tant que « solution ». Premièrement, l'octroi d'un permis de travail et de résidence n'a eu en soi qu'un faible impact sur l'intégration des Libériens restés au Ghana. Les moyens de subsistance de la plupart d'entre eux reposent sur l'économie du camp, et n'impliquent donc qu'une mobilité limitée. De plus, peu d'entre eux ont les moyens d'assumer les coûts de transport pour aller tenter leur chance sur les marchés externes.

Deuxièmement, les obstacles fondamentaux à l'intégration n'ont aucunement changé, à l'instar des barrières linguistiques ou des attitudes xénophobes parmi la population

locale. En raison de la réticence continue du gouvernement d'accueil à intégrer les réfugiés, les autorités ghanéennes et l'UNHCR ont déployé peu d'efforts pour établir un environnement propice à une intégration réussie des Libériens.

Troisièmement, il ne faut pas ignorer le caractère limité des capacités d'absorption de la région. La plupart des pays membres de la CEDEAO, y compris le Ghana, se caractérisent par une économie atone et un taux de chômage élevé. Même si les anciens réfugiés libériens pouvaient accéder librement au marché du travail des pays voisins, il est difficile d'imaginer qu'un grand nombre d'entre eux soient capable d'y trouver un emploi rémunérateur.

L'introduction de ce programme d'intégration sous-régionale risque de masquer l'échec de la communauté internationale à apporter une solution durable à ces réfugiés. En dépit de la cessation de leur statut de réfugié, l'exil et la souffrance de ces Libériens ont continué. Le remplacement de la catégorie de « réfugiés » par celle de « migrants économiques » ne constitue pas une véritable alternative à une solution durable. Il s'agit d'une « quasi-solution » qui permet de masquer l'incapacité du régime mondial des réfugiés à s'attaquer aux problèmes des anciens réfugiés qui se retrouvent avec un statut migratoire ambigu et dont la communauté internationale se soucie peu.²

Il est impératif que le régime international des réfugiés suive de près la situation des anciens réfugiés en Afrique de l'Ouest, afin de déterminer si le programme d'intégration de la CEDEAO peut véritablement constituer une solution pour les Libériens dont l'exil se poursuit. Sinon, ces populations de réfugiés, pour lesquelles une solution durable semble inaccessible, finiront par « disparaître » ; après avoir perdu leur statut de réfugié, ils ne seront plus inclus dans aucune statistique. Étant donné l'ubiquité des situations de déplacement prolongées à l'échelle mondiale, il est possible que nous rencontrions d'autres anciens réfugiés « oubliés » dans un futur proche.

Naohiko Omata *naohiko.omata@qeh.ox.ac.uk*
Agent principal de recherche pour le projet d'innovation humanitaire du Centre d'Études sur les réfugiés. Université d'Oxford *www.rsc.ox.ac.uk*

1. Adepouju A, Boulton A et Levin M (2007) « Promoting integration through mobility: free movement and the ECOWAS Protocol », *Document de travail* no. 150, New Issues in Refugee Research, UNHCR *www.unhcr.org/476650ae2.pdf*

2. Long K (2014) « Rethinking Durable Solutions » in Fiddian-Qasimiyeh E, Loescher G, Long K et Sigona N (eds) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford University Press

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

Réflexions sur le Libéria et la Sierra Leone

J O Moses Okello

Après la fin du conflit au Libéria et en Sierra Leone, l'établissement de partenariats qui se renforçaient mutuellement et incluait les déplacés eux-mêmes a contribué à obtenir des résultats rapides et durables.

Il n'y a pas si longtemps, le Libéria et la Sierra Leone étaient en proie à des violences extrêmes, au point de courir le risque imminent de devenir des États faillis. Aujourd'hui, ces pays sont en cours de relèvement, même s'ils rencontrent encore des difficultés. Que s'est-il passé pour ces pays et comment ce revirement de situation s'est-il produit ?

Les pays et leurs partenaires internationaux tendent à donner priorité aux ressources visant à consolider les accords de paix et les processus politiques connexes tels que les élections, mais de manière isolée et aux dépens d'autres besoins tout aussi cruciaux, tels que la relance de l'économie et la restauration des services sociaux et des infrastructures de base. Au Libéria comme en Sierra Leone, des efforts ont été déployés de manière délibérée pour s'attaquer simultanément à ces différents aspects. La sécurité et le rétablissement de la loi et de l'ordre public constituaient d'autres domaines essentiels considérés comme prioritaires, de même que la restauration de l'autorité de l'État (par exemple, la police et les autres institutions de gouvernance) et la mise en place de mécanismes minimaux de prestation de services. C'est également au cours de cette période que les premières bases du rétablissement de l'État de droit ont été fixées, y compris par la réhabilitation des tribunaux et des palais de justice.

Il arrive souvent que, sous l'effet de longues années d'exil, les personnes se retrouvent dessaisies de toute opportunité d'apprendre ou de développer des mécanismes traditionnels de survie. Les personnes vivant cette expérience se heurtent à des défis monumentaux lorsqu'elles doivent reconstruire leur vie après leur retour. Au Libéria et en Sierra Leone, au cours des premières étapes du processus de retour, un soutien a dû être apporté aux rapatriés sous forme d'allocations en espèces, d'alimentation, d'abris et d'autres articles de secours. Cela a permis aux rapatriés « d'atterrir en douceur », mais ils n'en étaient pas moins confrontés à d'autres problèmes.

Il était également important que les programmes de réintégration évitent d'opérer des distinctions inutiles entre les groupes de bénéficiaires ou les zones de retour. Par exemple, il était crucial d'accorder une attention particulière aux anciens combattants afin qu'ils ne soient pas tentés de vendre leur seule compétence (l'art de la guerre)

mais il était contreproductif de les traiter de manière entièrement différente des autres réfugiés. Par conséquent, il fallait trouver un point de convergence, principalement au niveau de la réintégration dans la communauté, où l'assistance n'opérait aucune distinction, reconnaissant et traitant tout le monde comme des égaux. De la même manière, aucune distinction n'était opérée entre les personnes déplacées de l'intérieur et les anciens réfugiés retournant au même endroit. Il était tout aussi peu raisonnable d'ignorer les besoins des déplacés et des anciens réfugiés retournant en milieu urbain à la faveur des personnes retournant en milieu rural. Enfin, il fallait également faire attention aux personnes qui n'avaient pas été déplacées, qui présentaient elles aussi des besoins.

En dehors des dispositions sociales, un aspect particulièrement important du processus de relèvement post-conflit était de garantir la sécurité alimentaire. Les guerres avaient affaibli les capacités de production des pays et déplacé la plupart de la population travaillant dans la production agricole. De nombreux efforts devaient donc être déployés en vue d'améliorer la sécurité alimentaire, y compris par l'extension de l'assistance alimentaire humanitaire, parallèlement à l'amélioration de la productivité agricole et à l'appui à l'agriculture de subsistance de petite échelle. Il a fallu reconnaître que la transition du secours au développement ne s'est pas faite de manière linéaire et que, pendant de nombreuses années, les pays ont eu besoin simultanément de secours et d'assistance au développement.

L'établissement d'un partenariat entre un appareil d'État, une société civile et un secteur privé renouvelés est indispensable à la reconstruction post-conflit. Répondre aux besoins des personnes déplacées contre leur gré est une entreprise complexe qui nécessite de forger des partenariats à large assise impliquant tous les acteurs concernés : partenaires au développement traditionnels, institutions financières, donateurs bilatéraux, agences dotées des mandats nécessaires, ONG nationales et internationales avec leurs connaissances spécialisées et secteur privé, sans sous-estimer également l'importance de la société civile.

J. O. Moses Okello jomokello@gmail.com

Ancien représentant de l'UNHCR au Libéria

La paix en Colombie et les solutions à l'intention de ses populations déplacées

Martin Gottwald

La perspective de paix s'accompagne de la nécessité de trouver des solutions pour tous ceux qui ont été déplacés pendant les 50 années de combat. Et il n'y aura pas de solution sans envisager dans leur globalité l'ensemble des facteurs qui affectent les PDI et les réfugiés.

Depuis 2012, le gouvernement colombien s'est engagé dans des pourparlers de paix avec le groupe de guérilla le plus important dans le pays, les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), dans le cadre d'un conflit qui se prolonge depuis plus de 50 ans et qui a déplacé plus de six millions de personnes. Les parties à la négociation sont arrivées à des accords en matière de développement rural, de substitution de la drogue, de participation politique, de justice transitionnelle et d'indemnisation des victimes. Les points encore à l'ordre du jour et en attente de solutions concernent la manière dont les combattants de la guérilla vont être démobilisés et désarmés et la manière d'appliquer les accords de paix dans la pratique.

L'accord de paix ne sera que le début d'une période de transition qui inclura toute une gamme de mesures destinées à réduire les risques que court encore le pays de rechuter dans le conflit. Trouver des solutions globales et durables à la situation des populations déplacées du pays est un aspect déterminant de ce processus parce que, entre autres raisons, la réintégration des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et des réfugiés rapatriés servira de validation à l'ordre politique post-accord et contribuera au rétablissement d'économies locales licites et à l'instauration d'un développement participatif.

Le concept de solutions globales se fonde sur la conviction selon laquelle la finalité des solutions comme la nature systémique du problème des PDI et des réfugiés exigent que l'approche empruntée en vue d'une restauration durable des droits humains des uns et des autres s'appuie sur une compréhension exhaustive des facteurs interconnectés qui entourent le déplacement afin de les résoudre d'une manière inclusive.¹ Cette conception s'oppose à d'autres approches non globales qui cherchent à résoudre les facteurs du déplacement, les préoccupations des différents groupes de population et les solutions de manière isolée, ou qui s'attendent à voir surgir automatiquement

des solutions suite aux interventions générales visant au renforcement de la paix.

Quant au fond, le concept de solutions globales nécessite une approche intégrée et multisectorielle de la protection ainsi que des solutions durables centrées sur l'autosuffisance qui impliquent activement et effectivement les populations déplacées dans tous les processus décisionnels. Des synergies de renforcement mutuel doivent être élaborées entre les différentes solutions proposées – retour volontaire, intégration locale ou réinstallation ailleurs – aux PDI, aux réfugiés et aux rapatriés. L'objectif et le résultat final doivent être une restauration complète des droits humains conforme au Cadre conceptuel de l'IASC sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays² et aux normes définies par la Cour constitutionnelle colombienne dans le cadre de l'arrêt historique T-025 qu'elle a rendu en 2004. En termes de processus et de structures, ce concept exige du gouvernement et des Nations Unies qu'ils élaborent une stratégie globale de solutions sous la forme d'un cadre de travail impliquant la coordination de partenariats multilatéraux.

Toujours déplacés

Depuis 1985, 6,9 millions de personnes sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays et 60 % d'entre elles ont trouvé refuge dans les bidonvilles des 25 plus grandes villes colombiennes. S'ajoutent à ce chiffre environ 360 000 réfugiés colombiens se trouvant dans les pays voisins et dans d'autres régions. La plus grande partie de ces derniers ne sont pas passés par des procédures formelles d'asile et ne possèdent donc pas un statut migratoire régulier, ce qui les rend « invisibles » sur le territoire des pays d'asile dans lesquels ils résident.³ La majorité des PDI et des réfugiés (ainsi que les réfugiés rapatriés) vivent une situation de déplacement prolongé.

Même si les combats armés ont diminué grâce au processus de paix et aux accords de cessez-le-feu qui l'accompagnent, les groupes armés non étatiques comme ceux des organisations paramilitaires officiellement démobilisées

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

continuent, selon les estimations courantes de compter des membres dans plus de 400 municipalités, principalement en zones urbaines. De même, certains fronts de guérilla très fortement impliqués dans des activités économiques illicites ne sont pas convaincus par un accord de paix qui leur impose de déposer les armes. Des conflits peuvent également surgir en relation à l'application de l'accord de paix, particulièrement sur des questions foncières. En bref, le conflit s'est transformé ; alors que le nombre de confrontations armées entre les parties officiellement au conflit a diminué, la violence organisée a pris de nouvelles formes et continue de provoquer des situations d'urgence et des déplacements.

Le rôle du gouvernement

Alors que le gouvernement a réalisé des efforts conséquents en adoptant des politiques et des mesures dans des domaines comme la santé publique, l'éducation, la génération de revenus et l'indemnisation des victimes par le biais de restitutions de terres, les autorités civiles restent absentes ou n'ont qu'une présence marginale dans de nombreuses parties du pays, et principalement dans les zones les plus touchées par les déplacements forcés. De même, les ressources et les capacités de ces autorités civiles sont souvent inadéquates et incapables de prévenir, d'intervenir et de résoudre les problèmes de déplacement, particulièrement dans des municipalités à faibles revenus.

La complexité des problèmes liés au déplacement demande des interventions collaboratives de l'ensemble du gouvernement et une approche fondées sur les droits humains ; toutefois, les limites de la coordination entre les différentes autorités – horizontalement entre les différentes institutions étatiques et verticalement entre les autorités centrales et locales – entraînent fréquemment des inefficacités dans la recherche de solutions à des problèmes liés au déplacement. Par exemple, même si la majorité des PDI ont fui vers les centres urbains le gouvernement n'a toujours pas adopté de stratégie globale d'intégration locale dans les contextes urbains pour répondre à leurs besoins. De même, la capacité et la volonté des autorités étatiques d'accompagner et de suivre de manière cohérente le retour volontaire et les mouvements de réinstallation restent limitées.



Cette communauté autochtone établie à Unión Embera Katio, Bajo Atrato, dans le département de Chocó en Colombie, a été déplacée à plusieurs reprises

La loi de réparation des victimes et de restitution des terres adoptée en 2011 est particulièrement importante en ce sens qu'elle reconnaît l'existence d'un conflit armé et l'ampleur des déplacements forcés et qu'elle prévoit des réparations extensives pour toutes les victimes du conflit, y compris les PDI. Les réparations sont supposées servir de passerelle vers une réintégration durable des PDI. Dans la pratique, toutefois, le gouvernement a concentré une grande part de ses efforts sur une assistance à court terme et des compensations financières plutôt que sur des processus de réintégration à long terme et sur une intervention coordonnée et durable des institutions de l'État.

Plans de développement rural et urbain

Les parties à la négociation de l'accord de paix se sont engagées à stimuler l'infrastructure économique, les services sociaux et la bonne gouvernance dans les zones rurales qui jusqu'ici avaient été contrôlées par les FARC. Cela se comprend dans la mesure où la persistance de la pauvreté et des inégalités dans les zones rurales est la cause fondamentale du conflit armé.

Il n'est donc pas surprenant que les Plans nationaux de développement général du gouvernement, le Cadre d'assistance au développement des Nations Unies qui s'aligne sur les priorités de développement du gouvernement, et le Cadre des Nations Unies pour le renforcement de la paix en Colombie se concentrent tous sur les zones rurales. Pourtant, la plupart des PDI ont fui vers des

zones urbaines et ne souhaitent pas retourner dans leurs communautés rurales d'origine. Alors que les acteurs internationaux défendent une approche globale du développement qui reconnaît les liens entre zones urbaines et rurales, les accords quant à eux restent pratiquement muets sur les politiques nécessaires à l'intégration des millions de PDI qui vivent dans des zones urbaines. Il est notoire qu'aucun de ces plans ne propose de solutions stratégiques à l'intention des PDI et des réfugiés rapatriés dans le pays.

De manière tout à fait similaire, l'Équipe humanitaire dans le pays axe ses efforts sur la réponse aux besoins humanitaires associés aux situations d'urgence qui continuent de surgir dans le pays, ignorant ainsi les besoins en termes de réintégration à plus long terme des PDI et des réfugiés rapatriés. L'absence de structures prévues pour établir des passerelles entre l'architecture de la coordination humanitaire et les mécanismes de coordination mis en place sous l'égide de l'Équipe pays des Nations Unies, signifie que les acteurs du développement et de l'humanitaire à ce jour n'unissent toujours pas systématiquement leurs efforts lorsqu'ils soutiennent les PDI et les autorités dans la recherche de solutions durables à la situation de ces catégories de personnes.

Asile et rapatriement

Alors qu'il a entrepris d'offrir des indemnités pour les violations des droits de l'homme subies en lien avec le conflit armé, le gouvernement répugne toujours à élaborer un cadre global et volontaire de rapatriement et de réintégration à l'intention de ceux que l'on appelle les « victimes de l'étranger ». Le gouvernement, par exemple, offre un soutien au rapatriement à des Colombiens qui vivent à l'étranger et cherchent à organiser leur retour par l'intermédiaire des consulats des pays dans lesquels ils vivent. Mais les réfugiés qui se rapatrient spontanément ou qui sont forcés de rentrer ne reçoivent à long terme aucun soutien au rapatriement de la part de l'État.

De même, le gouvernement n'a pas fait d'efforts pour instaurer des mécanismes tripartites entre des pays individuels d'asile et l'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) en vue d'une intégration locale des réfugiés colombiens qui ne souhaitent pas se rapatrier. Ceci, en dépit de demandes vigoureuses et répétées de la part d'ONG colombiennes et d'associations de victimes à l'étranger qui exhortent l'État à créer - dans le cadre des négociations de paix - une sous-commission pour s'occuper des réfugiés. Suivant l'exemple de la Conférence et du Processus CIREFCA qui

a réussi à placer le problème du déplacement en tête de la liste de priorités de l'initiative de paix en Amérique Centrale en vue de trouver des solutions régionales à la situation des personnes déracinées, les ONG colombiennes et les associations de victimes à l'étranger plaident pour obtenir l'organisation d'une conférence régionale visant à promouvoir l'accès à des solutions durables pour les réfugiés et les communautés d'accueil de cette région grâce à l'adoption d'une approche d'assistance et de développement.⁴

Le rôle de l'UNHCR

Jusqu'à présent l'UNHCR a été le seul acteur international présent dans la région à élaborer des stratégies et des solutions globales en faveur des populations déplacées en Colombie et dans les pays voisins. Outre l'assistance apportée aux autorités en vue de faciliter le retour, l'intégration locale ou la réinstallation des communautés déplacées dans les endroits où les conditions se prêtent à des solutions de ce type, l'UNHCR travaille avec les personnes déplacées et les communautés qui les reçoivent à travers toutes les étapes de ce processus. L'agence pour les réfugiés a également aidé les associations de victimes dans les pays d'asile à rétablir des liens avec le gouvernement colombien.

Dans le cadre de l'Initiative pour des solutions transitoires (IST)⁵ - un projet conjoint de l'UNHCR et du PNUD, dont le but consistait à réunir les autorités nationales, les déplacés et les communautés d'accueil en vue de trouver des solutions - l'UNHCR a sélectionné 17 communautés à travers le pays, en zone rurale et urbaine, et a poursuivi trois axes de travail : amélioration de la qualité de vie (terre, logement, accès aux services essentiels et développement de l'économie locale), renforcement des organisations et des institutions, et protection des victimes et de leurs droits. L'IST comprend des projets locaux d'intégration urbaine comme la légalisation de sites informels d'installation ainsi que des projets de retour et de réinstallation. L'UNHCR tire maintenant parti des enseignements de ces projets afin de promouvoir auprès des autorités nationales une politique globale de recherche de solutions, de manière à ce que le gouvernement reproduise ces projets dans d'autres zones du pays une fois l'accord de paix signé.

Dans des pays comme l'Équateur et le Costa Rica qui accueillent de nombreux réfugiés colombiens, l'UNHCR a adopté des stratégies globales d'intégration locale et a également réinstallé des réfugiés colombiens d'Équateur et du Costa Rica dans d'autres pays de la

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

région. Ce sont les Plans d'action du Mexique et du Brésil, et les principes de la solidarité internationale et du partage de la responsabilité entre les principaux pays qui reçoivent des réfugiés et les autres pays de la région qui ont servi à encadrer ces réinstallations.

La migration régionale a également fait l'objet d'une attention toute particulière. Par exemple, dans le cadre d'un projet de mobilité transnationale de la main-d'œuvre, des réfugiés colombiens en Équateur ont bénéficié d'un permis de résidence de deux ans au Brésil sans perdre leur statut de réfugiés en Équateur. Le permis de résidence prévoit un accès aux droits – principalement au droit de travailler et d'étudier – et aux services publics, et peut potentiellement se transformer en permis de résidence permanent.⁶

Conclusion

Le gouvernement colombien, les Nations Unies et les pays bailleurs abordent le déplacement des PDI et des réfugiés colombiens comme une question avant tout humanitaire. Ce qui explique pourquoi les différents cadres de renforcement de la paix et du développement n'ont pas réussi à susciter l'implication de l'ensemble du gouvernement ou des organisations impliquées, et qu'en conséquence ils n'ont pas réussi non plus à répondre aux besoins de réintégration des populations déplacées d'une manière globale et explicite.

Si le déplacement prolongé de 6,9 millions de PDI – 14 % de la population colombienne – reste sans solution, il est probable qu'il devienne un obstacle majeur dans le processus de renforcement de la paix. Parallèlement, il

est possible que la recherche de solutions pour les PDI et les réfugiés reprennent de l'élan une fois signé l'accord de paix définitif. Même si le gouvernement n'élabore pas une stratégie et des solutions globales à l'intention des PDI et des réfugiés, l'UNHCR, en collaboration avec les communautés de PDI, les associations et les ONG de victimes, peut réussir à introduire le sujet des solutions dans le plan de réaction rapide du gouvernement et dans les plans de développement locaux. En droite ligne avec le Plan d'action du Brésil de 2014,⁷ une stratégie régionale visant la recherche de solutions globales pour créer une union entre la Colombie, les pays d'asile et la communauté internationale reste un objectif souhaitable afin de créer des synergies entre l'intégration locale, la réinstallation et le rapatriement volontaire des réfugiés colombiens et des autres victimes du conflit armé.

Martin Gottwald gottwald@unhcr.org

Représentant adjoint, UNHCR Colombie

www.unhcr.org

1. Gottwald M (2012) « Back to the Future: The Concept of Comprehensive Solutions », *Refugee Survey Quarterly* 31 (3) <http://rsq.oxfordjournals.org/content/31/3/101.full.pdf+html>
2. <http://tinyurl.com/PDIs-CadreConceptuel>
3. Gottwald M (2004) « Protecting Colombian Refugees in the Andean Region: the fight against invisibility », *International Journal of Refugee Law* 16 (4)
4. CIREFCA www.refworld.org/pdfid/4370ca8b4.pdf
5. www.refworld.org/docid/517511934.html et mise à jour de 2015 sur : www.unhcr.org/55534200540.html
6. Voir Montenegro C (2016) « La protection sociale : une quatrième solution durable ? », *Revue Migrations Forcées* no. 51 www.fmreview.org/ft/destination-europe/montenegro
7. www.acnur.org/cartagena30/en/brazil-declaration-and-plan-of-action/

Un point de vue de la Banque mondiale

Joanna de Berry

La Banque mondiale apporte des qualités distinctives au rôle qu'elle peut jouer pour faire avancer la transition de l'humanitaire au développement, et elle étend considérablement son engagement vis-à-vis du déplacement forcé.

La valeur ajoutée de la Banque mondiale ne consiste pas à identifier et à répondre aux besoins en termes de protection ou d'assistance humanitaire à court terme des personnes déplacées, des priorités dont d'autres agences s'acquittent parfaitement. En tant qu'institution de développement, la Banque mondiale met l'accent sur la réponse aux impacts systémiques et à plus long terme du déplacement, et cherche à les résoudre dans

le cadre du contexte développemental plus global dans lequel s'inscrivent ces besoins.

Son implication actuelle comprend la préparation ou la mise en place du financement destiné à des projets qui s'occupent du déplacement et de son impact sur les communautés d'accueil en Azerbaïdjan, à Djibouti, en République démocratique du Congo (RDC), en Éthiopie, en Jordanie, au Liban, en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie, ainsi



UNHCR / Nor Prickett

23 membres de la même famille vivent dans ce bâtiment communautaire dans le village turc de Kanati après avoir fui la ville syrienne de Kobani où elles habitaient, en 2015.

que l'examen et la révision de politiques de déplacement comme l'évaluation de nouvelles voies pour les systèmes de subventions destinées aux PDI en Géorgie.¹ La Banque mondiale s'implique également dans une gamme étendue de travaux analytiques visant, par exemple, à délimiter les besoins de développement des personnes déplacées à travers l'ensemble de la région des Grands Lacs² et de la Corne de l'Afrique³, ou à établir le profil de pauvreté des réfugiés syriens au Liban et en Jordanie⁴ ou celui des déplacés maliens en Afrique de l'Ouest.⁵

Identifier une nouvelle série de besoins

En Tanzanie, la capacité qu'avaient les ex-réfugiés prolongés du Burundi de subvenir à leurs besoins par le biais de leur production agricole est maintenant gravement mise en péril par l'isolation géographique de leurs sites d'installation et le manque d'accès vers des marchés extérieurs. Dans ce cas précis, il est nécessaire de travailler avec le gouvernement afin d'ouvrir un accès vers les marchés par le biais d'une amélioration de l'infrastructure permettant de connecter ces sites à l'ensemble de la région.

En Turquie, l'un des défis les plus importants concernant la présence des réfugiés syriens – à l'origine d'un certain ressentiment de la part des familles turques locales – concerne la hausse massive des loyers liée à la demande croissante de logements locatifs par les réfugiés syriens, combinée à un marché du logement déjà limité

et à un retard estimé à environ neuf ans de l'offre à l'échelon inférieur de l'échelle locative.⁶ Dans ce cas, il est nécessaire d'explorer en collaboration avec le gouvernement turque les options qui permettrait de répondre aux besoins en logement des réfugiés – sous la forme par exemple de bons et d'allocations de logement – sans créer une distorsion du marché locatif pour les familles turques qui habitent dans cette zone.

En Géorgie, 45 % de toutes les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) vivent en dessous

du niveau de pauvreté national, comparé à 41 % pour les résidents non déplacés. C'est cependant la source de ces revenus qui constitue la différence la plus importante puisque les PDI dépendent pour 37 % de leur revenu familial de subventions face à seulement 26 % dans le cas des autres résidents. Dans la mesure où ces chiffres sont liés à une incapacité de gagner de l'argent grâce à la production agricole par manque d'accès à la terre, la Banque mondiale travaille en collaboration avec le gouvernement et cherche à piloter des moyens qui permettraient d'augmenter l'accès à la terre des PDI par l'instauration de contrats de location, une approche qui tente de résoudre de manière créative les contraintes qui frappent les PDI, incapables de se voir attribuer des terres grâce à des titres de propriété formels.⁷

L'application d'une gamme différente d'instruments

Inclure les réfugiés, les populations déplacées ou déplacées de retour et les PDI dans des **évaluations représentatives de la pauvreté à l'échelle nationale** peut générer des données désagrégées qui permettent de comparer la pauvreté et le niveau de vie des déplacés à la pauvreté et au niveau de vie des communautés d'accueil. Bien trop fréquemment, les évaluations des besoins des personnes déplacées dépendent d'un échantillon restreint par sa taille et n'utilisent pas des mesures et indicateurs de vulnérabilité ou de pauvreté comparables ensuite

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

au niveau national. Cela limite l'utilité de ces données à des fins de ciblage et de stratégie. Étant donné le soutien qu'offre la Banque mondiale à de nombreux gouvernements afin d'établir des Enquêtes régulières sur la mesure du niveau de vie et d'autres études représentatives à l'échelle nationale, la Banque mondiale est particulièrement bien placée pour intégrer les populations déplacées dans ces instruments grâce à l'adoption, soit d'une méthodologie adaptée, soit de stratégies novatrices d'échantillonnage spécifiques aux groupes déplacés.

La planification à l'échelle d'une zone implique de concevoir des solutions de développement pour les camps et sites d'installation de déplacés à travers une évaluation et des connaissances de l'ensemble du contexte spatial qui fait l'objet de la planification. En Tanzanie, par exemple, l'accès à l'eau est extrêmement limité pour les résidents à long terme d'un site de réinstallation d'ex-réfugiés ; les puits et forages superficiels sont asséchés, contaminés et en mauvais état. D'un point de vue technique, il a été conseillé de rechercher une solution plus efficace en reliant les besoins en eau de ce site de réinstallation au système de recueil de données et à la planification de l'organisme gouvernemental pertinent chargé de la gestion de l'eau. Ceci n'a toutefois pas encore eu lieu parce que le site de réinstallation n'est pas considéré comme faisant partie des structures du gouvernement local et qu'il est administré à travers une disposition séparée et parallèle dans le cadre de la législation nationale sur les réfugiés.

Les interventions destinées aux personnes déplacées sont souvent financées et gérées parallèlement à la mise en œuvre des projets de développement généraux. Cela peut aboutir à la marginalisation des personnes déplacées exclues des stratégies de développement ainsi qu'à des inefficacités ; en RDC, par exemple, on a découvert que les centres de santé financés par les agences humanitaires coûtaient 47 % de plus que ceux d'un même niveau financés par le gouvernement. Dans la mesure où le financement de la Banque mondiale est canalisé à travers les systèmes gouvernementaux, elle est à même de faciliter l'expansion au profit des populations déplacées des structures, des processus et des ressources gouvernementales déjà existants. Une mesure qui peut également contribuer à travers le même processus à renforcer ces institutions.

Opportunités et défis

À un moment où les gouvernements et les autres parties prenantes cherchent de plus

en plus à trouver des alternatives aux camps et aux solutions durables traditionnelles de retour, réinstallation et intégration locale, et à promouvoir l'autosuffisance des personnes déplacées, on constate l'émergence d'une série de défis nouveaux : pressions socioéconomiques sur les communautés d'accueil, déficit des services et des marchés du travail et du logement, le tout accompagné de tensions sociales potentielles.

Alors même que les instruments de la Banque mondiale gagnent en pertinence en ce qui concerne l'identification et l'atténuation de ces différents problèmes, l'utilisation des approches et modes de financement privilégiés par la Banque mondiale ne va pas sans difficultés et ne pourra jamais être qu'un élément d'une stratégie d'intervention plus large destinée à aider les personnes touchées par le déplacement forcé à améliorer leur existence. Pour commencer, il existe de la part des gouvernements d'accueil une réticence politique à l'idée d'emprunter et de rembourser à la Banque mondiale des fonds destinés à résoudre la situation des réfugiés, c'est-à-dire, des résidents non nationaux. Deuxièmement, il peut arriver que des gouvernements d'accueil mettent en péril des mesures en réponse au déplacement au nom de restrictions imposées par la politique du même gouvernement à l'égard des déplacés, ce qui exige une vigilance toute particulière lors des négociations. Finalement, des facteurs peuvent inciter les gouvernements à vouloir conserver les interventions humanitaires, en vue, par exemple, de maintenir l'image selon laquelle la présence des déplacés n'est que temporaire ou de conserver une injection de ressources supplémentaires.

Joanna de Berry jdeberry@worldbank.org

Spécialiste de haut niveau en développement social, Spécialiste de la Banque mondiale www.worldbank.org

1. Banque mondiale (2016) *Georgia: transitioning from Status Based to Needs Based Assistance for IDPs*
2. Banque mondiale/UNHCR (2015) *Forced Displacement in the Great Lakes Region: A Development Approach*
<http://hdl.handle.net/10986/21708>
3. Banque mondiale/UNHCR (2015) *Forced Displacement and Mixed Migration in the Horn of Africa*
<http://hdl.handle.net/10986/22286>
4. Banque mondiale/UNHCR (2016) *Des observations factuelles en provenance de la Jordanie et du Liban sur le bien-être des réfugiés syriens*
<http://hdl.handle.net/10986/23228>
5. Banque mondiale (2015) *Socioeconomic Impact of the Crisis in North Mali on Displaced People*
<http://hdl.handle.net/10986/21868>
6. Banque mondiale (2015) *Turkey's Response to the Syrian Refugee Crisis and the Road Ahead*
<http://tinyurl.com/WorldBank-TurkeySyria-2015>
7. Hovey G (2013) *Supporting the livelihoods of internally displaced persons in Georgia: a review of current practices and lessons learned*, Washington DC: World Bank
<http://tinyurl.com/WorldBank-Hovey-Georgia-2013>

Action humanitaire et transformation des relations hommes-femmes

Melinda Wells et Geeta Kuttiparambil

Il est payant de pouvoir, dans le cadre d'une intervention humanitaire, investir dans des interventions qui dépassent la simple réponse aux risques et aux besoins immédiats. Et cela est d'autant plus vrai dans le cas de l'autonomisation des femmes.

Lorsque le centre de l'Oasis des femmes et des filles a ouvert en 2012 dans le camp de réfugiés de Za'atari, en Jordanie, ce n'était qu'une parcelle de terre poussiéreuse et déserte, entourée de remorques en préfabriqué et d'une barrière. Toutefois, dès la fin 2014, l'espace de l'Oasis était rempli de fresques murales colorées, des plantes suspendues poussaient dans des bouteilles en plastique recyclées en pots, tandis que, depuis les fenêtres du centre pour enfants, on pouvait entendre ces derniers crier, jouer ou apprendre. Les femmes travaillent, discutent, boivent du café, pleurent, se réconfortent, plaisantent et rient.

Presque toutes les femmes arrivées à l'Oasis avaient été forcées de devenir le chef de leur famille en conséquence du conflit syrien. Après avoir survécu à la brutalité de ce conflit, elles devaient assumer les responsabilités, à la fois nouvelles et écrasantes, de la vie en exil. Peu d'entre elles se sentaient aptes à surmonter ce défi. Comme un grand nombre de ces femmes nous l'ont dit, la vie dans le camp de Za'atari contraste fortement avec la vie en Syrie, où les rôles des hommes et des femmes sont clairement définis par la culture locale.

Dans les contextes humanitaires, les interventions ciblant les femmes et les adolescentes se limitent souvent aux questions de santé reproductive ou de la protection et des réponses face aux violences sexistes. Cependant, l'adoption d'une approche proactive visant à créer un espace physique destiné aux femmes peut jouer le rôle crucial de catalyseur et encourager ces dernières à réclamer un plus grand espace social et politique. Là où ce type d'approche a été adopté, on a pu observer des situations encourageantes dans lesquelles les réfugiées sont parvenues à élaborer et formuler des stratégies individuelles et collectives pour répondre à leurs besoins. Les femmes se montraient également plus confiantes en leur capacité de répondre aux défis qui les attendaient à moyen et à long terme dans le cadre de leur déplacement.

Vulnérabilité et autonomisation

Les crises humanitaires accentuent plusieurs types de risque auxquels les personnes et les familles

déplacées font face, notamment la vulnérabilité à tous les types de violence sexuelle, le recrutement forcé et l'exploitation par le travail, y compris le travail des enfants. Les femmes et les filles de tous les groupes d'âges sont les plus exposées à ces risques, une situation due à plusieurs facteurs, dont la séparation familiale, l'effondrement de la loi, la détérioration de l'ordre public et des systèmes de protection traditionnels ou encore l'incapacité des personnes déplacées à répondre à leurs besoins les plus essentiels, qui se traduit par l'adoption de stratégies de survie potentiellement nuisibles. Bien que les interventions préventives et réactives soient cruciales pour répondre aux questions de protection, il est important de considérer quelles opportunités ces chocs de grande ampleur peuvent également créer. Par exemple, un déplacement soudain peut offrir à une femme l'occasion de quitter un partenaire violent, d'adopter un rôle nouveau en étant forcée de subvenir aux besoins de sa famille de manière inattendue ou de faire entendre sa voix et de s'exprimer pour préconiser des solutions aux nouveaux défis auxquels se heurtent sa famille ou sa communauté.

Et pourtant, le langage de l'autonomisation n'est pas toujours intégré aux scénarios humanitaires tandis que l'égalité des sexes est souvent mise de côté car considérée comme une question de développement. Il est toutefois indispensable de reconnaître à quel point l'autonomisation des femmes est cruciale dans le cadre de l'action humanitaire, et qu'il est tout aussi crucial de donner priorité à la création d'un espace physique, social et politique destiné aux réfugiées dans le cadre de programmes tels que l'Oasis. Ce type de programme fait la part belle au dialogue avec les femmes pour leur permettre d'exprimer leurs besoins et leurs aspirations, et revêt la forme d'interventions axées sur une vision à plus long terme pour atteindre les objectifs cruciaux liés à la protection, à la participation et aux moyens de subsistance.

L'Oasis a permis le déploiement de plusieurs scénarios qui dépassent largement l'analyse des risques et de la vulnérabilité pour s'attacher à la question des capacités et aux moyens de

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

promouvoir et de soutenir des stratégies de survie qui se renforcent mutuellement. Cette approche est particulièrement importante pour l'analyse de l'architecture physique et sociale de l'espace destiné aux femmes et aux filles réfugiées. En plus des problèmes spécifiques de protection auxquels elles font face en raison de leur sexe, elles ont également besoin de mécanismes qui, en favorisant leur autonomisation et leur engagement civique, facilitent leur participation à la vie communautaire et aux processus décisionnaires. Grâce à cette approche exhaustive, les femmes peuvent commencer à regagner la confiance qu'elles avaient peut-être perdue suite à l'abandon, souvent forcé, de leur rôle traditionnel.

Selon un récent rapport de l'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés)¹

145 000 réfugiées syriennes sont dorénavant le seul chef de leur ménage, ce qui est également le cas de nombreuses femmes dans le camp de Za'atari. En dépit de ces données, les stratégies humanitaires continuent encore et toujours de catégoriser les femmes et les filles comme « vulnérables », sans même formuler une définition claire de la vulnérabilité (une pratique inacceptable).

Des programmes tels que l'Oasis des femmes et des filles ne catégorisent pas seulement les personnes touchées comme « déplacées » mais font également entrer en jeu leurs capacités et leurs aspirations antérieures en tant qu'avocates, enseignantes, conseillères, docteurs et ingénieures. Selon ce modèle, l'intervention immédiate en réponse aux besoins de protection et de sécurité sert de point de départ à d'autres interventions visant à aider les femmes à percevoir différemment leurs propres capacités d'adaptation à leurs circonstances. Ce modèle crée également un espace dans lequel les femmes peuvent explorer plus pleinement leurs capacités et leurs aspirations.

Participation et prise de décision

À l'Oasis, les réfugiées syriennes reçoivent des informations et bénéficient de services d'orientation et de soutien afin de prévenir les violences sexuelles et sexistes ou d'y répondre. Elles peuvent également participer à des cours ou des séances d'information visant à améliorer leurs compétences fondamentales, par exemple par l'alphabétisation, les compétences linguistiques, la santé et le bien-être. Suite à l'évaluation des compétences d'une participante, des ateliers de couture et de coiffure ont également été mis en place. Les Syriennes travaillent bénévolement dans ces ateliers qui,

à leur tour, offrent des services gratuits aux résidents du camp. Les participantes ont ainsi l'occasion de développer ou de renforcer leurs compétences professionnelles et, parallèlement, d'obtenir une certaine satisfaction en fournissant des services utiles à leur communauté. Enfin, des formations à la participation civique sont proposées aux participantes au programme, de même qu'un suivi avec un mentor. Cette formation est spécifiquement adaptée aux réfugiées et vise à faciliter le développement de stratégies et de compétences de leadership afin de mobiliser les efforts sur des sujets de préoccupation au sein de leur communauté.

L'objectif des espaces sûrs tels que l'Oasis des femmes et des filles est de créer les conditions dans lesquelles les femmes et les filles peuvent s'exprimer et jouer un rôle dans les processus décisionnaires de leur communauté. La participation aux structures décisionnaires est cruciale à la réalisation des engagements de l'intervention humanitaire en matière de responsabilisation. Pourtant, nous échouons souvent complètement à obtenir des résultats concrets en matière de leadership et de participation des femmes, en citant comme excuse certains obstacles tels que les facteurs culturels ou l'urgence. Dans un tel contexte, le pouvoir décisionnaire des réfugiés semble élitif, voire un luxe, mais les femmes de l'Oasis affirment vouloir saisir l'occasion de définir leur vie, leurs besoins et leurs aspirations, et un grand nombre d'entre elles font le lien entre leur participation aux programmes et un sentiment de dignité renouvelé. De la même manière, elles signalent que, dans leur contexte, les comités basés sur le concept d'une représentation égalitaire des hommes et des femmes ne parviennent pas à atteindre l'objectif visé d'une participation égale, non seulement en raison des rôles culturels qui dictent les interactions entre les deux sexes mais aussi, dans certains cas, de l'attitude ouvertement intimidante de certains hommes qui poussent les femmes au repli.

Pour garantir que les structures décisionnaires de la communauté soient définies selon les modalités d'engagement des femmes et que l'ensemble des agences présentes à Za'atari puissent entendre leur voix, les principales agences responsables de la gestion du camp et de la mobilisation communautaire ont fait appel aux ressources humaines de l'Oasis pour animer des comités de femmes. Il est crucial d'opérer ici une distinction entre les situations auxquelles les femmes ne participent pas et la supposition que les femmes ne souhaitent pas participer. Alors que

la participation des femmes aux structures des comités du camp demeure peu élevée en général, un groupe de femmes a approché le personnel de l'Oasis pour solliciter des cours d'anglais, en plus des cours d'alphabétisation en arabe, afin de mieux pouvoir défendre leur cause auprès des décideurs de la communauté humanitaire, qui sont principalement anglophones.

Il ne s'agit pas d'une histoire de victimes mais, plutôt, de survivantes qui bénéficient d'un appui pour pouvoir reconstruire progressivement un nouveau monde et une nouvelle vie pour elles-mêmes et leur famille. Il ne faut pas oublier qu'un grand nombre de ces femmes étaient des travailleuses professionnelles avant de devenir réfugiées. Ces femmes nous disent qu'elles ne veulent pas seulement être définies en tant que victimes et bénéficiaires de l'aide mais plutôt en tant que femmes engagées activement

dans un processus d'élaboration de nouvelles stratégies afin de pouvoir avancer malgré leurs circonstances. Les approches du relèvement post-conflit doivent donc créer un espace permettant l'autonomisation des femmes afin qu'elles puissent aller jusqu'au bout cette évolution.

Melinda Wells melindawells@gmail.com
Conseillère en politiques de genre et humanitaires.

Geeta Kuttiparambil grits71@hotmail.com
Membre de la liste de réserve de GenCap et NORCAP.

Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux des auteures et ne reflètent pas nécessairement les perspectives de leurs organisations respectives.

1. UNHCR (2014) *Woman Alone: The fight for survival by Syria's refugee women*
http://womanalone.unhcr.org/mobile/#_ga=1.72256083.114057361.0.1389696781

Une approche sensible à l'âge en matière de solutions durables

Ana Mosneaga et Michaela Vanore

Les personnes âgées sont susceptibles d'être confrontées à des contraintes spécifiques en cas de déplacement, toutefois les solutions durables conçues par de nombreux États semblent suivre une approche unique « bonne pour tous ». La mise en œuvre de solutions transitoires mais réalisables pourrait au moins contribuer à atténuer certaines des difficultés socioéconomiques et psychologiques les plus défavorables que le déplacement impose aux plus âgées.

Il n'existe que peu d'interventions répondant aux besoins des personnes âgées déplacées, et leurs circonstances à travers les conflits et les catastrophes sont rarement documentées. L'invisibilité des personnes âgées déplacées dans les données et dans la programmation qui en découle est le reflet d'un profilage très limité des vulnérabilités et des besoins spécifiques des groupes particuliers de population à l'intérieur de populations déplacées plus importantes. Les exemples à disposition montrent, toutefois, que les urgences humanitaires affectent de manière disproportionnée les populations plus âgées dans les situations de conflit comme dans celles de catastrophe. Au Japon, 66 % des 15 681 personnes qui sont mortes (et dont l'âge a été vérifié par la suite) après le grand tremblement de terre et le tsunami qui ont touché l'est du Japon en mars 2011 avaient plus de 60 ans. De même, une étude réalisée dans le contexte de la crise des réfugiés de 2012 au Soudan du Sud a montré que le taux de mortalité de la population âgée de

plus de 50 ans était plus de quatre fois supérieur à celui de la population âgée de 5 à 50 ans.¹

Les personnes âgées sont généralement parmi les dernières à fuir un conflit en cours ou une situation de catastrophe, du fait à la fois de leur mobilité souvent limitée et de leur réticence à quitter un environnement familial. Une fois déplacées, les personnes âgées risquent d'être confrontées à des difficultés plus importantes pour restaurer leurs moyens d'existence et se trouvent souvent dans une situation plus désavantageuse que celle des personnes plus jeunes. Leurs recherches en vue de trouver des solutions durables, par le biais d'un retour dans leurs communautés d'origine, d'une intégration sur le lieu de leur refuge ou d'une réinstallation ailleurs, peuvent se voir freinées par une santé précaire, souvent susceptible de se détériorer encore davantage pendant leur déplacement.

Les vulnérabilités spécifiques aux personnes âgées sont généralement omises dans les instruments internationaux en

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

vigueur qui traitent du déplacement interne et des solutions durables pour y répondre. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays des Nations Unies et le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays du Comité permanent inter-organisations (IASC) reconnaissent les personnes âgées comme l'un des groupes vulnérables dont les « besoins spéciaux » nécessitent une attention particulière.² Toutefois, alors que les Principes directeurs s'étendent spécifiquement sur ces besoins spéciaux concernant les femmes et les enfants, ils n'abordent pas les besoins des personnes âgées, et le Cadre conceptuel de l'IASC ne mentionne explicitement les besoins des personnes âgées en tant que groupe vulnérable que dans le contexte du regroupement familial suivant l'éclatement de la famille au cours du déplacement.

Des sociétés vieillissantes : la Géorgie et le Japon

Le déplacement prolongé et répété exacerbe encore davantage la vulnérabilité des personnes âgées. En Géorgie, plus de 90 % des 267 323 PDI enregistrés comme tels à la date d'octobre 2015 étaient déplacés depuis le début des années 1990 ; plus de 33 000 d'entre eux étaient âgés de 60 ans ou plus. Le conflit de 2008 a produit une nouvelle « cohorte » de PDI tout en renforçant les vulnérabilités des PDI de la cohorte plus ancienne. La reprise du conflit a à nouveau perturbé les moyens d'existence et les réseaux sociaux, ce qui a suscité des difficultés particulièrement sérieuses pour les personnes âgées qui éprouvaient déjà beaucoup de difficultés pour s'adapter à des circonstances qui ne leur étaient pas familières.³

De manière comparable, les personnes âgées qui ont subi plusieurs déplacements répétés suite aux catastrophes qui ont frappé le Japon en 2011 et celles qui vivaient seules sont considérées comme particulièrement vulnérables. Une enquête sur les PDI suite à la catastrophe nucléaire de Fukushima a montré que ces personnes ont dû se déplacer en moyenne 4,6 fois. Les déplacements répétés entraînent souvent un changement dans la structure du foyer, les adultes plus jeunes se rendent dans des types de logements temporaires différents de ceux que choisissent des générations plus âgées ce qui a pour effet de faire éclater la famille étendue. Les personnes âgées avaient également tendance à rester dans des logements préfabriqués ou d'autres arrangements temporaires pendant des périodes plus longues. Dans la préfecture de Miyagi, qui



Gros plan (pris en juin 2014) sur les logements temporaires en préfabriqué pour les PDI déplacés en 2011 suite à la catastrophe nucléaire, préfecture de Fukushima, Japon.

est celle qui a été la plus gravement touchée par le tsunami, les enquêtes menées en 2014 ont montré que 43,8 % des résidents se trouvant dans des logements préfabriqués avaient plus de 65 ans.

En général les personnes âgées tendaient à avoir davantage de difficultés à rétablir leur niveau de vie d'avant la catastrophe et à restaurer leur niveau de bien-être économique. En Géorgie, le taux élevé de chômage et le faible niveau des retraites ont eu un effet particulièrement désastreux associés aux coûts de santé conséquents et persistants auxquels les déplacés âgés devaient faire face. Même si le Japon dispose d'un système de retraite et de sécurité sociale bien développé, de nombreux PDI plus âgés, particulièrement celles qui viennent de zones rurales contaminées par des retombées radioactives, ont dû faire face à une montée en flèche du coût de la vie. Ces personnes âgées étaient nombreuses à disposer d'un lopin de terre sur lequel produire une grande partie de leur nourriture et tiraient parti des ressources naturelles particulièrement riches de leurs communautés. Une fois déplacées, elles avaient l'impression qu'investir dans l'achat d'une nouvelle parcelle de terre ou d'équipements agricoles de remplacement était à la fois trop coûteux et trop risqué comparé à l'incertitude persistante concernant la durée de leur déplacement et le temps qu'il leur restait à vivre.

Les personnes âgées parmi les deux cohortes de déplacés en Géorgie ont signalé des taux élevés de problèmes chroniques de santé (p. ex. hypertension, problèmes de mobilité, troubles cardiaques et diabète) souvent exacerbés par

de mauvaises conditions de vie, comme celles par exemple des déplacés réinstallés dans des immeubles transformés à la hâte pour servir de logements collectifs. Des personnes âgées déplacées, particulièrement celles qui vivaient dans des logements collectifs, ont également présenté des troubles psychologiques inquiétants comme des taux plus élevés d'insatisfaction, de dépression et d'anxiété dus à des sentiments d'isolement social combinés à des conditions de logement exceptionnellement mauvaises.⁴

Le déplacement prolongé motivé par les catastrophes au Japon en 2011 a également prélevé un lourd tribut sur le bien-être physique et mental des personnes âgées. Les conditions de vie dans les logements préfabriqués, bien que supérieures à celles des centres d'évacuation d'urgence dans lesquels les victimes avaient été logées immédiatement après les deux catastrophes, restent lamentables. De même que dans le cas géorgien, de nombreux résidents âgés ont présenté une détérioration de leur état de santé chronique et on observe une prévalence plus élevée de troubles du sommeil, d'anxiété et de dépression. Dans la préfecture de Fukushima, le nombre de décès imputables à des problèmes de santé et à des suicides suite à la catastrophe nucléaire a dépassé celui de l'impact direct du tremblement de terre et du tsunami, et 90 % des personnes décédées ainsi avaient plus de 66 ans.

Pour de nombreuses personnes âgées, l'expérience du déplacement – particulièrement l'incertitude consécutive au prolongement du déplacement et à la baisse des chances de retrouver un semblant de normalité avec chaque année passée dans cet état de suspension dans le vide – a contribué à éroder leur sentiment d'être capables d'agir, les rendant dépendantes de l'assistance du gouvernement ou de celle de leur famille. Pour certaines des personnes âgées déplacées par l'accident nucléaire au Japon, cela s'est traduit par une sensation d'être incapables de décider de manière indépendante de l'endroit où elles souhaitent passer le reste de leur existence. Alors que nombre d'entre elles souhaitaient retourner dans leurs maisons et communautés d'origine, elles savaient que leurs enfants et/ou leurs petits-enfants étaient souvent peu enclins à le faire. Ce point est le reflet du large fossé entre les générations quant à la perception du retour comme solution durable potentielle : le retour est généralement considéré comme une option beaucoup plus désirable par les personnes âgées que par les générations plus jeunes car ces derniers ont plus tendance à se préoccuper des risques posés par les radiations qui subsistent.



Logements temporaires en préfabriqué pour les PDI déplacées en 2011 suite à la catastrophe nucléaire, préfecture de Fukushima, Japon. (photo prise en juin 2014)

Alors que les déplacés de retour en Géorgie sont confrontés à des risques fondamentalement différents après leur retour, une étude récente de l'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) a également montré que les personnes âgées privilégiaient bien davantage le retour dans leurs communautés d'origine que les personnes plus jeunes qui attachaient plus d'importance aux perspectives économiques limitées et aux problèmes de sécurité physique de ces zones.

La perturbation de la vie communautaire et des réseaux sociaux est un élément qui contribue encore à modifier la position des personnes âgées au sein de leurs familles et de leurs communautés. Une grande partie des personnes âgées qui ont été déplacées par les catastrophes de 2011 au Japon regrettaient de ne pas pouvoir s'occuper de leurs terres et manquaient d'espace pour pouvoir recevoir leurs enfants et leurs petits-enfants une fois installés dans des logements temporaires. Les hommes âgés, plus particulièrement, se repliaient davantage sur eux-mêmes suite à la perte du statut et de l'autorité dont ils jouissaient au sein de leur communauté d'origine. Nombre d'entre eux ont également subi des perturbations dans leurs réseaux de parenté. Craignant d'être laissées seules, de nombreuses personnes âgées se sont déplacées dans les mêmes villes et agglomérations que leurs enfants ou que leurs proches plus jeunes immédiatement après la catastrophe, mais par la suite elles ont été nombreuses à opter pour un retour afin de vivre dans des logements plus proches de leurs communautés d'origine parce qu'elles ne se sentaient pas en sécurité dans un environnement peu familier.

De la même manière, le fait de quitter des espaces physiques familiaux a perturbé la manière dont les personnes âgées en Géorgie construisent leur propre conscience d'elles-mêmes et tissent

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

Installation de PDI à Tserovani, Géorgie, 2012.

des relations avec les membres de leurs (anciens) réseaux. De nombreux hommes âgés déplacés par les conflits au début des années 1990 ont présenté des troubles psychologiques induits par des sentiments de culpabilité et d'échec liés à leur incapacité de protéger leurs familles et leurs foyers pendant le conflit. En outre, un grand nombre de personnes âgées déplacées se trouve confrontées à une marginalisation sociale supplémentaire parce que beaucoup de logements collectifs s'étendent sur de nombreux étages (sans ascenseurs) et n'ont que peu d'espaces communs, ce qui limite l'interaction sociale particulièrement pour celles et ceux dont la mobilité est réduite. L'affectation d'individus provenant des mêmes villages à des centres d'hébergement différents a également signifié que les personnes âgées se sont trouvées déconnectées de leurs anciens réseaux et qu'elles doivent vivre aux côtés de personnes qui leur sont complètement étrangères. Problème additionnel de ces centres d'hébergement, l'absence d'accès à des lopins de terre, un facteur que les personnes âgées ont identifié comme important non seulement pour leur stabilité économique mais aussi pour leur capacité de se sentir productives.

Des solutions durables adaptées à la situation des personnes âgées

Le cas du Japon comme celui de la Géorgie suggèrent que les personnes âgées représentent une cohorte de population radicalement différente lorsqu'il s'agit d'envisager des solutions durables. Alors que les personnes âgées sont souvent les dernières à quitter les lieux dans le cas d'urgences évolutives, elles sont aussi bien souvent les dernières personnes à quitter les hébergements temporaires. Les personnes âgées ont tendance à considérer comme risquée toute transition vers un environnement qui ne leur est pas familier, et dans ce sens elles

semblent être davantage préoccupées par la perspective de perdre le peu de continuité et de familiarité que peut leur apporter une situation transitoire que par les risques potentiels que comporte cette même situation. Cette manière de raisonner affecte la manière dont les PDI âgées envisagent les solutions durables. Dans de nombreux cas, les personnes âgées pensent qu'au vu de leur âge, de leur santé et de l'impact perturbateur du déplacement sur leur bien-être économique et leur position sociale, elles ne peuvent pas se permettre d'attendre que se présente une solution véritablement durable.

Concevoir des solutions transitoires mais réalisables susceptibles d'atténuer au moins certaines des difficultés socioéconomiques et psychosociales que le déplacement provoque pour les personnes âgées implique d'accorder l'attention requise aux facteurs suivants :

Inclure les personnes âgées à la conception du programme : La perte de productivité et la dépendance vis-à-vis de l'assistance du gouvernement et/ou des jeunes générations qui en découle, sont des facteurs qui influent sur le bien-être et l'estime de soi des personnes âgées et tendent à les inciter à l'isolement. Les interventions de rétablissement et les programmes de transition entre assistance humanitaire et aide au développement pourraient tenter de pallier ce type de vulnérabilités (tout en tirant parti des connaissances et de l'expérience des personnes âgées) en les impliquant activement dans leurs programmes à titre de conseillers.

Permettre une transition progressive et favoriser le maintien d'une certaine continuité : Les personnes âgées peuvent avoir, de manière générale, une capacité d'adaptation limitée face aux solutions nouvelles. Chaque nouvelle expérience de déplacement épuise leur capacité et leur volonté de s'investir pour s'intégrer et recommencer leur vie dans un nouvel environnement. Les solutions au déplacement pour les personnes âgées devraient donc chercher à garantir un certain degré de continuité dans le processus de transition tout en réduisant le nombre total d'étapes transitoires nécessaires. Cela signifie d'adapter l'assistance à des besoins changeants tout en permettant aux personnes âgées de prévoir dans quelle mesure leur vie sera affectée par cette transition.

Préserver la cohésion de la communauté : La perturbation des réseaux sociaux et familiaux est un motif de préoccupation plus important pour les personnes âgées que pour les plus jeunes, ces derniers trouvent d'ailleurs beaucoup plus facile d'établir de nouveaux réseaux. C'est pourquoi

la réinstallation d'un abri d'urgence vers un hébergement temporaire devrait s'effectuer, dans la mesure du possible, en tentant de préserver les liens communautaires. Aider les personnes âgées à organiser leurs propres associations, clubs ou coopératives pourrait également contribuer à maintenir ou renforcer la cohésion sociale au sein des communautés réinstallées.

Peser soigneusement les risques :

Planifier des solutions transitoires exige de peser soigneusement les différents risques. Par exemple, alors que les conditions de logement déplorables des abris d'urgence ou des logements préfabriqués peuvent exiger une transition rapide vers de meilleures installations, une réinstallation hâtive peut aussi entraîner des perturbations communautaires supplémentaires et avoir pour effet d'exacerber l'isolement des personnes âgées. Ainsi, chaque fois que possible, il faudrait pouvoir compenser la rapidité d'amélioration des conditions de vie des personnes déplacées par des mesures destinées à garantir le maintien de la continuité des réseaux sociaux et de la cohésion communautaire.

Alors que toute approche requiert une adaptation à son contexte spécifique, la nécessité de prévoir des approches durables sensibles à l'âge met en exergue l'importance de

réaliser un meilleur profilage des populations déplacées de manière à ce que des solutions soient conçues en vue de répondre aux besoins et aux vulnérabilités spécifiques des différents segments de la population touchée.

Ana Mosneaga mosneaga@unu.edu

Adjointe de recherche, Université des Nations Unies, Institut d'études supérieures – Éco restructuration pour le développement durable
<http://ias.unu.edu/en/>

Michaela Vanore

michaela.vanore@maastrichtuniversity.nl

Chercheuse, Université de Maastricht, School of Governance / Université des Nations Unies, Maastricht Economic and Social Research Institute.
<http://migration.merit.unu.edu/>

1. Karunakara U et Stevenson F (2012) « Ending Neglect of Older People in the Response to Humanitarian Emergencies », *PLOS Medicine* 9(12) <http://goo.gl/nGmFtE>
2. <http://tinyurl.com/GPSInternalDisplacement> et <http://tinyurl.com/PDIs-CadreConceptuel> Voir aussi *Revue Migrations Forcées*, no. 14 (2002) 'Older displaced people: at the back of the queue?'
www.fmreview.org/older-displaced-people
3. Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health (2012) *Aging in Displacement: Assessing Health Status of Displaced Older Adults in the Republic of Georgia*.
<http://tinyurl.com/JHBSPH-GeorgiaAging>
4. Voir *Revue Migrations Forcées* Court reportage sur les Centres collectifs dans le no. 33
www.fmreview.org/fr/situations-prolongees

Nouvelle architecture de l'aide et renforcement de la résilience dans le contexte de la crise syrienne

Gustavo Gonzalez

Face à la crise dans la région syrienne, la communauté internationale pilote une intervention intégrée alliant les aspects humanitaires, le développement et les pouvoirs publics.

En tant que pays à revenu intermédiaire, la Jordanie, le Liban, la Turquie et l'Égypte dans une grande mesure, mais aussi l'Irak et la Syrie dans une moindre mesure, ont subi un déclin des flux d'aide publique en appui à leur développement au cours des années précédant la crise syrienne. Dans les pays à revenu intermédiaire, le financement du développement repose principalement sur les ressources nationales et l'emprunt international. Les flux de réfugiés exercent des pressions sur les budgets nationaux en raison de la croissance du volume des subventions destinées aux biens et aux services essentiels et de l'augmentation des coûts de sécurité, si bien que la dette publique de la Jordanie et du Liban est aujourd'hui plus élevée que leur produit intérieur brut (PIB).

L'efficacité de l'assistance apportée par la communauté internationale a également été affaiblie par la prévalence de « silos » financiers distincts pour les aspects humanitaires, de développement et d'adaptation climatique. Ces trois silos n'ont pas les mêmes objectifs et ne suivent pas les mêmes principes. Ils ont évolué séparément, sont déployés sur des échelles spatiales et temporelles différentes, sont alignés sur des lignes et des règles budgétaires différentes et sont gérés par des acteurs différents. Il existe également une multitude d'initiatives multilatérales, bilatérales et non gouvernementales disposant de leurs propres flux de financement. Souvent, ces initiatives souffrent d'un manque de communication et de coordination, que ce soit entre différentes agences

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

de l'ONU, au sein de l'architecture de l'aide d'un même bailleur de fonds ou encore au sein d'un même ministère de tutelle du gouvernement concerné. Et bien que certains aient cherché à combler le fossé entre les initiatives humanitaires et de développement et les sources de financement, l'intervention en cas de crise prolongée est restée fragmentée. Ainsi, la crise syrienne nous apprend, entre autres enseignements, que l'architecture de l'aide n'est pas adaptée aux objectifs visés par les interventions en cas de crise.¹

Vers un changement de paradigme en réponse aux crises prolongées

Fin 2013, dans le cadre du Groupe régional des Nations Unies pour le développement (R-GNUD), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a établi un Mécanisme sous-régional d'intervention² à Amman, couvrant les six pays les plus touchés par la crise. Son but était de travailler étroitement avec les acteurs humanitaires et du développement et avec les pouvoirs publics afin de trouver une réponse à la fois plus durable et plus abordable à une crise prolongée. Cette initiative ardue a dû franchir quatre étapes cruciales :

Premièrement, l'adoption par le R-GNUD de l'**intervention de développement basée sur la résilience face à la crise syrienne** (Resilience-Based Development Response to the Syria Crisis)³, qui définissait un nouveau cadre programmatique et organisationnel pour l'intégration d'interventions humanitaires et de développement. Cette approche axée sur la résilience incluait une boîte à outils innovante pour la résilience (indice de stress, perspective axée sur la résilience, analyse de vulnérabilité, évaluation des systèmes de résilience), faisait de la place à de nouveaux partenaires (secteur privé, institutions internationales de financement, fonds de développement) et accordait un rôle plus important aux autorités des cinq pays accueillant les réfugiés.

Deuxièmement, la formulation d'un **Plan régional pour les réfugiés et la résilience** (3RP), sous la direction conjointe de l'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) et du PNUD, avec la participation de cinq pays et de plus de 200 partenaires, y compris les agences de l'ONU concernées et des ONG nationales et internationales. Le 3RP est innovant dans la mesure où (a) il intègre les interventions humanitaires et de développement au sein d'une seule plateforme de programmation d'interventions face à la crise, (b) il renforce l'appropriation nationale en articulant le processus de planification autour de plans nationaux

(pour la Jordanie et le Liban), (c) il recentre les investissements sur les systèmes d'exécution locaux, notamment les municipalités, et, enfin, (d) il a mis en place une programmation pluriannuelle pour une meilleure prévisibilité financière.⁴

Troisièmement, le **Forum pour le développement de la résilience** (Resilience Development Forum) organisé en novembre 2015 à la mer Morte, en Jordanie, qui réunissait des hauts représentants des gouvernements d'Égypte, d'Irak, de Jordanie, du Liban et de Turquie, des agences de l'ONU, des organisations internationales et des institutions internationales de financement, des pays donateurs, des ONG internationales et nationales, des institutions de recherche et des dirigeants du secteur privé. Ce forum a abouti à la définition d'une feuille de route pour le renforcement de la résilience, le **Programme de résilience de la mer Morte** (Dead Sea Resilience Agenda)⁵, qui codifie et formule en 5 principes et 10 recommandations le nouveau modèle opérationnel en cas de crise prolongée. Son objectif est d'éclairer la prochaine série d'interventions dans la région, y compris en Syrie, afin de renforcer le processus national de planification déjà en cours et de continuer d'exploiter les ressources de développement et les partenariats dans la quête de solutions durables.

Quatrièmement, l'organisation en février 2016 de la **Conférence de Londres : Soutenir la Syrie et la région** (Supporting Syria and the Region) afin de mobiliser les ressources financières nécessaires au renforcement de la résilience, en impliquant les bailleurs traditionnels et non traditionnels, les États de la région, les institutions financières internationales, des philanthropes, le secteur privé et un vaste éventail d'ONG nationales et internationales. Pour la première fois, une conférence des donateurs pour la Syrie était structurée autour de thèmes contribuant au renforcement de la résilience, à savoir les moyens de subsistance et l'éducation, le troisième thème portant sur la protection.

Cette conférence s'est également démarquée des exercices traditionnels d'engagement financier en introduisant des « engagements en faveur du changement de politiques ». Ainsi, la Jordanie, le Liban et la Turquie se sont engagés à ouvrir leur marché du travail et à multiplier les opportunités économiques pour les réfugiés et les communautés d'accueil. À leur tour, les acteurs externes ont accepté de soutenir les pays d'accueil dans des domaines tels que l'accès préférentiel aux marchés, l'accès aux financements concessionnels et un appui plus solide à la création d'emplois publics et privés. Ce nouveau pacte illustre de manière

concrète comment il est possible de transformer une crise en une opportunité de développement.

Nouvelles opportunités de renforcement de la résilience

Le programme pour la résilience dans le cadre de la crise syrienne a introduit une série de nouvelles modalités d'investissement et de coopération, qui influenceront à coup sûr la prochaine génération d'interventions en cas de crise. Ses aspects les plus prometteurs sont les suivants :

Engagement du secteur privé : chez les voisins de la Syrie, les plans nationaux de résilience ont identifié le développement des entreprises comme l'un des éléments clés du renforcement de la résilience socio-économique dans les communautés touchées. Les pouvoirs publics, par le biais de taxes spéciales et d'autres mesures incitatives, pourraient également catalyser, façonner et stimuler les investissements étrangers privés (y compris les investissements syriens) afin de créer des emplois pour les réfugiés et les communautés d'accueil via la création de zones économiques spéciales. L'objectif est d'attirer les entreprises et de créer des emplois le long de la frontière afin de réduire les flux migratoires et de préparer le terrain avant la reconstruction. Il est fondamental que les autorités garantissent la sécurité de ces zones spéciales, tandis que l'aide peut jouer le rôle de financement de démarrage en vue d'attirer de plus amples investissements privés. Dans les zones industrielles existantes de Turquie, des programmes de formation professionnelle financés par les bailleurs ont été mis en place ; ces derniers bénéficient de plus en plus souvent de financements privés et établissent des accords de coopération avec les autorités afin de pouvoir utiliser certaines installations publiques.

Financements communs : ce type de financement, administré par un groupe de parties prenantes internationales, peut regrouper des contributions fragmentées jusqu'à atteindre une masse critique de ressources permettant de combler des écarts de financements cruciaux. Il peut également, à la demande des pouvoirs publics, venir renforcer un budget sectoriel, tout en favorisant une meilleure coordination et une plus grande cohérence des objectifs programmatiques et de la gestion des risques. Des financements communs ont été établis pour le Liban et la Jordanie.

Échange de créances contre des programmes de développement, des investissements écologiques ou des actifs : il s'agit d'instruments susceptibles de réduire

l'endettement (actuellement supérieur à 100 % du PIB) de certains pays voisins de la Syrie, qui permettent parallèlement de financer des projets de développement pour répondre au choc démographique. L'ONU, les institutions financières internationales et les autorités nationales travaillent en coordination pour négocier l'ensemble de ces instruments d'échange en faveur du développement et identifier les déficits de capacités au niveau national relativement à ces transactions financières.

Coopération Sud-Sud et triangulaire : il est indispensable que les acteurs nationaux de la région s'engagent à travailler sans relâche avec les éventuels fournisseurs de solutions établis ailleurs. De la gestion efficace de l'énergie et de l'eau à l'entrepreneuriat social à fort impact en passant par les techniques de renforcement de la cohésion, les pays touchés par la crise peuvent s'inspirer de nombreux enseignements, étant donné la grande expérience et les vastes connaissances des pays du Sud en matière d'adaptation à une grande variété de crises d'origine humaine.

Bien que le renforcement de la résilience soit toujours un concept vague dans la sous-région, faisant l'objet de différentes interprétations techniques et d'intérêts politiques divergents, elle a toutefois joué un rôle remarquable de création de partenariats en réunissant un vaste éventail de parties prenantes (du secteur humanitaire, du développement et des pouvoirs publics) autour d'un objectif commun visant à optimiser les capacités, les connaissances et les ressources afin de trouver des solutions durables. Grâce à la résilience, nous avons pour ambition d'endiguer la crise humanitaire tout en préservant le capital humain et les actifs vitaux, d'impulser une dynamique qui annulera les impacts négatifs de la crise et, pour conclure, de mettre fin à une tragédie qui accable des millions d'êtres humains.

Gustavo Gonzalez gustavo.gonzalez@undp.org
 Coordinateur du développement sous-régional au PNUD, spécialiste de la crise syrienne www.undp.org

1. www.worldhumanitarianissummit.org/whs_finance/hlphumanitarianfinancing
2. www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/ourwork/SyriaCrisis/in_depth.html
3. www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/CPR/a-resilience-based-development-response-to-the-syria-crisis.html
4. Consultez Zetter R et Ruauadel H (2014) « Les défis, en matière de développement et de protection, que pose la crise des réfugiés syriens », *Revue Migrations Forcées* no. 47 www.fmreview.org/fr/syrie/zetter-ruauadel
5. <http://tinyurl.com/DeadSeaResilienceAgenda>

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

La coopération au service du développement et les réponses aux « causes profondes »

Steffen Angenendt, Anne Koch et Amrei Meier

Le développement a sa place dans la lutte contre les causes profondes du déplacement mais il ne constitue en rien une alternative aux mesures importantes qu'il convient de prendre dans les domaines de la politique étrangère, de la politique commerciale et de l'assistance humanitaire, ni aux responsabilités qu'il convient d'assumer aujourd'hui face à l'arrivée des réfugiés en Europe.

Suite à l'augmentation considérable du nombre de réfugiés arrivant en Europe, les appels exhortant à résoudre les « causes profondes du déplacement » via la coopération au service du développement se font plus que jamais entendre dans l'Union européenne (UE). Plusieurs États membres de l'UE ont d'ailleurs consacré des sommes importantes à cette fin. Toutefois, la surutilisation croissante de cette terminologie et le manque de clarté quant à sa signification posent un certain nombre de risques. Premièrement, un problème se présente si les fonds destinés au développement ne sont pas utilisés principalement en conformité à leur objectif véritable (améliorer durablement les conditions de vie dans les pays bénéficiaires) mais plutôt pour empêcher une migration non désirée vers les pays donateurs. Deuxièmement, le mantra de la résolution des causes profondes du déplacement pourrait faire naître des attentes peu réalistes concernant les possibilités offertes par la coopération au service du développement dans les situations de déplacement massif. Troisièmement, si le débat se concentre uniquement sur la lutte contre les causes profondes du déplacement, il risque de détourner l'attention du besoin de réformer la politique d'asile européenne et de mieux partager les responsabilités au niveau européen.

Afin d'évaluer ce que la coopération au service du développement peut véritablement apporter dans les situations de déplacement massif, nous devons non seulement faire la différence entre les causes structurelles et les causes aiguës du déplacement mais aussi identifier les différents domaines d'intervention éventuels au-delà de la lutte contre ces causes profondes.

Approche des causes du déplacement

Parmi les causes structurelles du déplacement, on dénombre un vaste éventail d'évolutions négatives d'ordre politique, économique et social, dont les insuffisances de l'État de droit, la marginalisation des minorités et les discriminations à leur

encontre, la pauvreté généralisée, les inégalités et la destruction de l'environnement. Quant aux causes aiguës du déplacement, il peut s'agir de conflits armés, d'une guerre civile ou d'autres formes de violence généralisée.

Les acteurs européens du développement sont bien équipés pour faire face à ces premières, par exemple par le biais de programmes visant à renforcer les infrastructures sanitaires et éducatives, d'instruments visant à améliorer la gouvernance des ressources et de programmes visant à lutter contre la corruption. Ils sont également bien équipés pour promouvoir l'État de droit, le développement économique ou encore le renforcement des structures sociales. Enfin, les mesures ciblant l'adaptation au changement climatique, tels que les méthodes de culture améliorées et les méthodes de construction et d'installation adaptées, gagnent chaque jour en importance. Par une analyse rigoureuse des causes des conflits et des déplacements, il devrait être possible d'amplifier encore le rôle de la coopération au service du développement afin de prévenir les crises ou la migration née du désespoir.

En revanche, les politiques de développement peuvent seulement influencer de manière marginale les causes aiguës du déplacement, telles que les conflits violents ou les persécutions politiques. Dans ce type de scénario, ce sont avant tout les mesures diplomatiques, l'aide humanitaire et les mesures de gestion de crise qui sont nécessaires. Par contre, l'expansion de la coopération au service du développement ne suffira pas, en elle-même, à empêcher de nouveaux mouvements de migration forcée. Par conséquent, face à des situations de déplacement forcé, une approche développementale exhaustive doit également inclure d'autres domaines d'intervention.

Autres domaines d'intervention

Même si l'UE éprouve actuellement de grandes difficultés à répondre aux besoins fondamentaux des réfugiés et à les intégrer à la société, il ne

faut pas oublier que, pour de nombreux pays en développement, il est encore plus difficile de recevoir ces réfugiés. C'est particulièrement le cas pour les pays les moins développés, par exemple lorsque les réfugiés et la population locale sont en compétition pour des emplois ou de rares ressources telles que les soins de santé ou simplement l'espace vital.

De plus, les grands mouvements de réfugiés peuvent menacer la sécurité interne des États. Dans certaines situations, par exemple au Pakistan, au Sahel et en Afrique de l'Est, les groupes militants agissent pour aider les réfugiés et, parallèlement, essaient de les mobiliser à leurs propres fins. Les jeunes, qui constituent généralement la majorité des réfugiés, sont particulièrement vulnérables à de telles actions.

Par conséquent, l'un des buts premiers de la coopération au service du développement est de soutenir les pays accueillant un grand nombre de réfugiés. Les interventions humanitaires, bien qu'essentielles, manquent généralement de répondre aux attentes à long terme des personnes déplacées et de leur famille. Les réfugiés vivant dans un camp pendant une période prolongée n'ont aucune chance réaliste de mener une vie autodéterminée si bien qu'à moyen terme, les situations de déplacement prolongées peuvent engendrer de nouveaux mouvements migratoires.

Par opposition, les mesures axées sur le développement peuvent apporter de l'espoir et un soutien aux réfugiés dans le premier pays d'asile. Parmi les exemples d'interventions essentielles, en particulier dans le contexte de crise prolongée, on peut citer l'éducation (pour empêcher l'apparition d'une génération perdue) et l'intégration des réfugiés au marché du travail, en disposant du droit de travailler, d'une liberté de mouvement et du droit d'acquérir des terres.

De plus, la coopération au service du développement peut soutenir la réintégration des anciens réfugiés qui ont choisi de retourner dans leur pays. Il pourra être nécessaire d'accompagner ce processus de réintégration par des mesures de médiation civile afin de résoudre les conflits fonciers et les autres problèmes non résolus. En cas de retour des réfugiés dans une ancienne zone de guerre, un appui complet à la reconstruction des structures physiques et sociales devient nécessaire. La pratique suggère que le succès de toute mesure de réintégration dépend du caractère volontaire ou non du retour.

Au sujet des mesures décrites ici, il est bien entendu crucial que la population locale ne soit pas exclue des avantages apportés par de telles mesures.

Conclusion

Au vu du grand nombre de réfugiés dans le monde et en UE, de nombreux pays européens s'accordent sur le fait qu'un plus fort engagement en faveur du développement est désirable. Le besoin de s'attaquer aux causes profondes du déplacement, qui est une cause souvent défendue, est donc utile dans la mesure où il a contribué à apporter de plus grands financements aux projets axés sur le développement dans les pays d'origine et d'accueil.

Parallèlement, donner priorité à la lutte contre les causes profondes du déplacement n'est pas sans risque. En effet, il est possible que des programmes structurels efficaces visant des effets à long terme soient remplacés par des projets à court terme visant à empêcher les mouvements de réfugiés. Cela serait le cas si, par exemple, des fonds affectés au développement des écoles étaient réaffectés à la promotion de la coopération policière.

Dans le cas des conflits violents qui sévissent en Syrie, en Irak, au Soudan du Sud ou dans la région des Grands lacs africains, la coopération au service de développement peut seulement contribuer partiellement à la lutte contre les causes profondes du déplacement. Dans ces situations, il convient avant tout de s'impliquer dans d'autres domaines de politique, tels que la politique étrangère, la politique sécuritaire, la politique commerciale et la politique économique. Ce n'est que par une implication dans ces domaines qu'il sera possible de surmonter les facteurs qui sous-tendent le déplacement et les économies de guerre.

Dans cette attente, les pays européens feraient bien d'éviter tout compromis entre les réponses développementales aux situations de déplacement forcé et la réception de réfugiés sur leur propre territoire.

Steffen Angenendt

steffen.angenendt@swp-berlin.org

Président de la division de recherche sur les questions mondiales

Anne Koch *Anne.Koch@swp-berlin.org*

Chercheuse associée de la division de recherche sur les questions mondiales

Amrei Meier *Amrei.Meier@swp-berlin.org*

Assistante de recherche de la division de recherche sur les questions mondiales

Institut allemand pour les affaires internationales et de sécurité www.swp-berlin.org/en/start-en

La mobilité professionnelle comme partie intégrante de la solution

Sayre Nyce, Mary Louise Cohen et Bruce Cohen

Alors que les familles de réfugiés n'ont pas suffisamment accès au travail et luttent pour survivre, il existe à travers le monde de nombreux déficits de compétences que les talents des réfugiés qualifiés pourraient aider à combler. La mise au point d'un système permettant aux réfugiés de postuler pour des emplois internationaux auprès d'entreprises multinationales pourrait offrir à un grand nombre d'entre eux une voie migratoire légale.

Les réfugiés syriens disposent d'un nombre d'options très limité pour subvenir à leurs propres besoins. La réinstallation dans un autre pays est accessible uniquement à un faible pourcentage des réfugiés les plus vulnérables et il semble qu'il n'existe aucune option d'intégration à long terme dans les pays voisins, ni de retour imminent.

De nombreux réfugiés actuellement établis au Moyen-Orient sont des professionnels ou des travailleurs qualifiés dont les talents pourraient aider à combler les déficits de compétences dans le monde entier, et en particulier dans les nations développées. Engager le secteur privé à tirer parti de cette ressource de talents non reconnue pourrait permettre de trouver une nouvelle solution pour plusieurs milliers de familles de réfugiés.

Il existe en effet un besoin criant de nouvelles solutions. Par exemple, des opportunités professionnelles internationales permettraient aux réfugiés de subvenir à leurs besoins et de retrouver leur indépendance. De nombreux pays du monde admettent légalement les travailleurs migrants, en particulier ceux qui disposent de talents et de compétences particuliers, et de nombreux employeurs multinationaux recrutent et déploient à l'échelle mondiale des travailleurs qualifiés. Une enquête menée par l'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) en décembre 2015 a révélé que 86 % des réfugiés récemment arrivés en Grèce disposaient d'un niveau d'instruction élevé, de niveau secondaire ou universitaire.¹ On trouve un nombre important d'ingénieurs, de comptables, de programmeurs informatiques, de médecins, d'infirmières et d'enseignants parmi les réfugiés syriens vivant en Jordanie, au Liban et en Turquie.

La mise au point d'un système permettant aux réfugiés de postuler pour des emplois internationaux auprès d'entreprises multinationales pourrait offrir à un grand nombre d'entre eux une voie migratoire légale. Les réfugiés acceptant un travail dans un autre pays gagneraient ainsi un revenu leur permettant de subvenir aux besoins de leur famille, d'entretenir ou d'approfondir leurs

compétences, d'accumuler une nouvelle expérience professionnelle et de mettre fin à leur dépendance envers une aide humanitaire limitée. De surcroît, la facilitation des mouvements des réfugiés pour des raisons professionnelles permettrait d'atténuer certaines pressions exercées sur les voisins de la Syrie et sur l'Europe, en offrant aux réfugiés d'autres solutions sûres et légales.

Besoin de travailleurs

Presque toutes les nations souffrent d'une pénurie de travailleurs formés, et notamment dans certaines régions d'Amérique du Sud, d'Afrique et d'Asie centrale, qui ont besoin d'ingénieurs, de professionnels de l'informatique, d'infirmières et d'autres employés et professionnels qualifiés. Une enquête réalisée récemment par le Groupe Manpower auprès de plus de 41 000 responsables du recrutement dans 42 pays et territoires a conclu que, « à l'échelle mondiale, 38 % des employeurs éprouvent des difficultés à remplir des postes vacants en 2015 ».² Embaucher des réfugiés pourrait aider les entreprises à résoudre ce problème en mettant à leur disposition des travailleurs qualifiés pour les postes difficiles à pourvoir.

Ces dernières années, les débats ont fait rage concernant les alternatives aux trois solutions durables traditionnelles offertes aux réfugiés (rapatriement volontaire, réinstallation et intégration locale), la mobilité professionnelle étant l'une des possibilités les plus largement débattues. La mise en correspondance de réfugiés qualifiés et d'opportunités professionnelles internationales est un chemin qui n'a pas été exploré depuis la période consécutive à la Première Guerre mondiale, lorsque l'Organisation internationale du travail a recouru à une telle pratique. Un passeport Nansen avait alors été délivré à des centaines de milliers de réfugiés dénués de document d'identité pour leur permettre de voyager à des fins professionnelles.³

Aujourd'hui, les entreprises multinationales du monde entier recrutent des talents étrangers à des postes difficiles à pourvoir. De nombreux pays sont disposés à fournir des visas de travail

pour encourager la venue de travailleurs migrants qualifiés. Les migrants, y compris les migrants forcés, peuvent contribuer à l'économie locale des autres pays et régions, comme l'explique le Rapport de suivi mondial 2015-2016 de la Banque mondiale.⁴ Ils peuvent apporter des compétences productives aux communautés et aider à achever des projets de développement essentiels là où la population locale ne dispose pas de leurs compétences.

Le fait que plusieurs des objectifs de développement durable (ODD) mettent en partie l'accent sur la migration témoigne de la reconnaissance croissante de la contribution des migrants au développement international. La mobilité professionnelle des réfugiés pourrait contribuer directement à l'avancement de trois de ces ODD, et à de nombreux autres indirectement. La fourniture d'emplois productifs, l'approfondissement du développement et la coopération au niveau international soutiennent les objectifs 8, 9 et 17. De plus, l'engagement de réfugiés qualifiés dans des activités professionnelles productives pourrait potentiellement faire évoluer les attitudes, un plus grand nombre de personnes pouvant ainsi constater comment les réfugiés contribuent au développement, aux communautés et à l'économie locale. Les réfugiés qualifiés seraient alors perçus comme des atouts et des personnes pouvant apporter des contributions précieuses.

Opportunités et défis

Les possibilités de mobilité professionnelle donneront aux réfugiés un plus grand nombre d'options leur permettant de décider pour eux-mêmes où travailler et comment subvenir à leurs besoins. Tous les réfugiés, y compris les réfugiés non qualifiés, devraient avoir la possibilité de s'intégrer au marché du travail local ou international. Malheureusement, la réalité est loin d'être ainsi – mais la mobilité professionnelle pour les réfugiés qualifiés est un début.

Il existe également plusieurs défis opérationnels. Il faudra par exemple s'assurer que les réfugiés ont accès à des informations exactes, vérifier les compétences, dont les compétences linguistiques, organiser la délivrance de documents de voyage et déterminer des possibilités post-emploi. Aucun de ces défis n'est toutefois insurmontable. La mobilité professionnelle complète les solutions durables traditionnelles : c'est à la fois une option supplémentaire pour répondre à un immense problème et une opportunité pour engager de nouveaux partenaires et un plus grand nombre de pays dans un effort mondial.

La volonté du secteur privé et des pouvoirs publics de faciliter ces opportunités constitue un élément crucial pour faire avancer les choses. Heureusement, le secteur privé a manifesté son intérêt à contribuer aux

solutions pour les personnes déplacées contre leur gré, et de nombreuses entreprises ont adhéré à la Solutions Alliance.⁵ Le secteur privé joue un rôle important dans la réponse apportée en Europe, un nombre croissant d'entreprises semblant disposé à embaucher des réfugiés qualifiés. Cependant, un plus grand nombre d'entreprises encore doit considérer la possibilité de puiser dans le pool de talents des réfugiés tandis que les pouvoirs publics doivent appuyer ces pratiques professionnelles inclusives en délivrant des permis de travail aux réfugiés, en plus des places de réinstallation qui leur sont accordées. La mobilité professionnelle donnera également au secteur privé (ainsi qu'aux pays n'ayant pas encore participé à la réponse face à la crise au Moyen-Orient) l'occasion de participer à ces efforts, et d'en tirer simultanément des avantages.

De nouvelles initiatives et de nouvelles solutions sont nécessaires face à la crise mondiale des réfugiés. La mobilité professionnelle peut devenir une réalité, comme c'était le cas il y a presque 100 ans. Elle peut être un élément de la réponse apportée à la crise humanitaire actuelle, en ouvrant aux réfugiés une voie légale qui leur permettra de devenir autonomes et de construire leur avenir. En septembre 2016, les entreprises et les pays auront l'occasion de s'engager à soutenir la mobilité professionnelle des réfugiés lors des prochaines réunions de haut niveau de l'ONU et des États-Unis sur la mobilité et les réfugiés.

Sayre Nyce snyce@talentbeyondboundaries.org
Directrice exécutive, Talent Beyond Boundaries

Mary Louise Cohen
mlcohen@talentbeyondboundaries.org

Bruce Cohen bcohen@talentbeyondboundaries.org
Fondateurs, Talent Beyond Boundaries

Talent Beyond Boundaries a été fondé dans le but de fournir aux réfugiés qualifiés un moyen d'intégrer le secteur privé et de trouver un emploi sur le marché international du travail.
www.talentbeyondboundaries.org

1. UNHCR (2015) UNHCR questionnaire finds most Syrians arriving in Europe coming directly from Syria (Un questionnaire de L'UNHCR conclut que la plupart des Syriens arrivant en Europe viennent directement de la Syrie) www.unhcr.org/5666c8de6.html
2. Enquête Manpower sur la pénurie de talent 2015 (traduction) www.manpowergroup.fi/Global/2015_Talent_Shortage_Survey-full%20report.pdf
3. Long K (2015) *From Refugee to Migrant? Labor Mobility's Protection Potential*, Migration Policy Institute www.migrationpolicy.org/research/refugee-migrant-labor-mobility-protection-potential
4. Banque mondiale (2016) *Rapport de suivi mondial 2015/2016 : Objectifs de développement dans une ère de changement démographique*. <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/10/503001444058224597/Global-Monitoring-Report-2015.pdf>
5. www.solutionsalliance.org

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

Professionnels palestiniens au Liban : une exception

Au Liban, les réfugiés palestiniens sont classifiés en tant qu'étrangers ou migrants, si bien qu'ils sont sujets à des restrictions en matière d'emploi. En règle générale, les ressortissants non libanais souhaitant exercer une activité professionnelle au Liban peuvent le faire dans le cadre du « principe de réciprocité » entre les nations. Toutefois, les Palestiniens en sont exclus car ce principe présuppose l'existence d'un État reconnu juridiquement avec lequel une relation réciproque peut être établie. Par conséquent, le Ministère du Travail libanais a demandé au Cabinet d'approuver une interprétation de la loi permettant d'accorder une dérogation aux travailleurs palestiniens, mais seulement à condition qu'ils soient nés sur le sol libanais et enregistrés auprès du Ministère de l'Intérieur du pays.

Cependant, les Palestiniens continuent de se heurter à des problèmes. Le principe de réciprocité autorise les travailleurs étrangers à obtenir un permis de travail ou à percevoir des prestations de sécurité sociale, à condition

que leur État accorde ces mêmes avantages aux travailleurs libanais. Mais cette loi n'a pas pris en compte le fait que les réfugiés palestiniens sont apatrides. Par conséquent, les droits prévus par le code du travail ont, dans certains cas, été refusés aux Palestiniens, sous prétexte de la non-validité du principe de réciprocité, et cela bien que le Liban ait ratifié la Convention de 1958 sur l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Quelle que soit la position normative adoptée, plusieurs avertissements ont été émis concernant les risques, sur le plan humain comme sur le plan de la sécurité, liés à l'exclusion des Palestiniens du marché du travail libanais. Les efforts déployés pour garantir les droits des travailleurs professionnels autonomes palestiniens au Liban constituent un élément central de la lutte pour garantir les droits civils des réfugiés palestiniens dans ce pays.

Mahmoud Al-Ali mmukhtar01@hotmail.com

Scientifique, spécialiste de la question des réfugiés palestiniens.

Développer des entreprises en Équateur

Oscar M Sánchez Piñeiro et Regina Saavedra

Engager les réfugiés dans le développement économique de la province d'Esmeraldas, en Équateur, permettrait non seulement de fournir à ces derniers des moyens de subsistance mais aussi de combattre l'idée reçue selon laquelle ils sont un fardeau pour la société.

Dans la province d'Esmeraldas, l'une des moins développées de l'Équateur, plus de 6 000 réfugiés et 18 000 demandeurs d'asile sont arrivés au cours des 10 dernières années, principalement en provenance de la côte pacifique de la Colombie. Leurs besoins humanitaires considérables n'ont fait que s'accroître au fil du temps, de même que les attitudes négatives de la population locale envers eux.

Dans l'environnement complexe de la province d'Esmeraldas, caractérisé par un taux de chômage élevé et un faible développement industriel, l'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) s'est engagé avec les pouvoirs publics, le secteur privé, des entrepreneurs sociaux, des ONG et des institutions universitaires et financières dans un programme qui est le premier de ce type en Équateur. Cette initiative a pour objectif d'aider à transformer les réfugiés en acteurs économiques

au sein de leur communauté et en acteurs de leur propre intégration en Équateur, tout en contribuant parallèlement au développement de la province en y créant des emplois et en soutenant la création de petites entreprises.

Le programme consacre principalement ses ressources à l'augmentation des activités de production, de fabrication et de services, en soutenant les marchés et en établissant un « incubateur d'entreprises » pour favoriser le développement du secteur privé avec une composante sociale – en d'autres mots, le développement de petites entreprises qui créent des emplois et des richesses pour les réfugiés et la communauté locale.

L'incubateur d'entreprises

Le concept d'incubateur d'entreprises fait référence à une entité aidant les entreprises nouvelles ou en démarrage à développer les

capacités qui leur permettront de rencontrer le succès. En Amérique du Nord, un certain nombre de ces incubateurs ont été établis dans de grandes écoles de commerce ou d'importants centres technologiques mais certains ont également été établis pour insuffler un dynamisme économique dans des communautés appauvries. En Équateur, l'UNHCR a forgé un partenariat avec l'Université catholique pontificale d'Équateur à Esmeraldas (PUCESE) depuis 2011 pour transmettre aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux personnes autochtones vulnérables des compétences entrepreneuriales afin qu'ils puissent développer leur entreprise dans une région qui reste encore sous-développée.¹

Dans la province d'Esmeraldas,² l'incubateur d'entreprises fonctionne comme les autres incubateurs, sauf qu'il se distingue en offrant aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux populations autochtones vulnérables une opportunité qui serait sinon hors de leur portée. Ses objectifs particuliers (au-delà de ses objectifs de développement d'entreprise) comprennent

l'intégration locale et la résolution des conflits, le renforcement de la solidarité avec les réfugiés et la promotion de l'égalité des sexes par le biais d'entreprises dirigées par des femmes.

La procédure d'intégration à l'incubateur est concurrentielle et se base sur une évaluation des capacités de l'entrepreneur et de ses indicateurs économiques et sociaux. Une commission composée d'entités privées et publiques détermine les gagnants relativement aux critères de sélection définie. Ces gagnants bénéficient d'un soutien pratique diversifié pour élargir et consolider leur activité, dont :

- des formations, par exemple à l'administration, à la gestion, à la comptabilité, à l'évaluation des marchés, à la planification opérationnelle et au marketing ;
- une assistance technique et un suivi de la part des techniciens du PUCESE ;
- et également une subvention à utiliser comme capital de croissance pour consolider l'entreprise et favoriser son expansion.



Entrepreneur réfugié bénéficiaire de l'incubateur d'entreprises.

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

L'Équateur présente de nombreux défis, le taux de pauvreté des réfugiés et demandeurs d'asile y atteignant 25 %. L'UNHCR a atténué le risque que ses opportunités commerciales demeurent hors de portée des réfugiés et demandeurs d'asile les plus vulnérables en encourageant les nouvelles entreprises à embaucher d'autres réfugiés ou personnes vulnérables.

Plus que de simples entreprises

Comme l'idée était de permettre aux réfugiés et aux populations locales de partager un objectif commun lié aux interactions commerciales, l'UNHCR a combiné des indicateurs opérationnels traditionnels à des paramètres sociaux afin de suivre et analyser l'impact de ce modèle. À ce jour, cette initiative a apporté son appui à 26 entreprises. Quatre d'entre elles ont échoué en raison d'un décès dans la famille ou d'une réinstallation dans un pays tiers, mais non pas pour des raisons commerciales. Parmi les entreprises restantes, 13 sont parvenues à accroître leurs recettes de 10 % au cours du premier trimestre, trois autres au cours du second trimestre et une autre au cours du troisième. Le reste des entreprises est en bonne voie pour atteindre leurs objectifs financiers au cours de l'année à venir. Certaines ont rencontré un véritable succès et ont remporté des contrats publics de plusieurs milliers de dollars. Deux entrepreneurs ont été sélectionnés pour participer à des initiatives d'échelle nationale d'accélération des entreprises, grâce auxquelles leurs produits se retrouveront sur les rayons des chaînes de supermarchés. Les données des incubateurs d'entreprises de la province d'Esmeraldas ont été comparées aux normes Global Entrepreneurship Monitor³ afin de déterminer le degré de succès des entreprises dirigées par des réfugiés en relation avec le développement global des entreprises. Alors que 95 % des entreprises d'Esmeraldas mettent la clé sous la porte au cours de leurs deux premières années d'existence, le taux d'échec des entreprises soutenues par UNHCR-PUCESE s'élève seulement à 15 %. Au vu du succès de ce projet, 30 entreprises existantes seront intégrées cette année à l'incubateur d'entreprises afin de pouvoir bénéficier d'un plus grand appui technique et de financements, tandis que 15 nouvelles entreprises dirigées par des femmes réfugiées bénéficieront également d'une assistance.

Bien que d'une certaine manière, ces entreprises pêchent encore par leur manque de diversité et d'innovation, elles parviennent

à trouver des créneaux commerciaux et des capacités de croissance. De plus, certaines de ces entreprises s'associent entre elles ou avec d'autres entrepreneurs locaux pour accroître leurs capacités et multiplier leurs opportunités commerciales. Les entreprises dirigées par des réfugiés créent des emplois pour les réfugiés et pour les membres de la population locale et combattent la discrimination et les perceptions négatives à l'encontre des réfugiés.

Un autre élément inhabituel a été intégré il y a trois ans sous la forme d'un suivi assuré par un travailleur social afin d'atténuer les conflits au sein des entreprises ou entre les entrepreneurs et leur famille. L'une des priorités portait sur le développement d'entreprises dirigées par des femmes mais les questions relatives à l'égalité des sexes au domicile et à la répartition des revenus ont entraîné des conflits au sein des ménages. Le travailleur social a adopté des techniques de résolution des conflits afin que les familles puissent prospérer et partager de manière équitable les responsabilités au domicile et dans l'entreprise.

À Esmeraldas, l'UNHCR a également forgé un ensemble de partenariats (avec des ONG locales, des ministères de l'État, des réseaux professionnels, etc.) qui ont permis d'étendre sa portée au-delà des acteurs des services humanitaires et sociaux. En participant à l'élaboration des politiques publiques relatives au développement économique, en soutenant l'agriculture de petite échelle, les marchés et la prestation de services, en ouvrant de nouvelles possibilités de commercialisation et en introduisant des services de microfinance, y compris des services de microassurance pour protéger les investissements commerciaux des chocs externes, l'UNHCR a su garantir aux réfugiés un accès au développement économique. Il a également soutenu l'élaboration de la stratégie de développement provincial, qui se concentre sur la production agricole, le développement des entreprises et le financement productif, garantissant également par là-même l'inclusion des réfugiés à cette stratégie.

Conclusion

Après quatre années d'interventions, le principal enseignement à tirer est le suivant : l'aide humanitaire peut être orientée en faveur du développement de petites entreprises, ce qui permet non seulement de créer de la richesse pour les personnes mais aussi de fournir des biens sociaux et de promouvoir l'intégration locale de milliers de réfugiés.

Cette expérience a révélé que, même dans une région économiquement désavantagée, il est possible de trouver les moyens de créer des opportunités de développement économique pour les réfugiés et la population locale. L'orientation de l'assistance humanitaire en faveur de la croissance économique via le développement de petites entreprises se traduit non seulement par le développement économique mais également par le renforcement des capacités de la communauté locale à continuer d'accueillir des réfugiés. Et puisque les facteurs économiques sont souvent les variables les plus importantes de l'intégration des réfugiés, il est judicieux d'investir plus amplement dans des programmes favorisant la viabilité économique de ces populations. L'incubateur d'entreprises de réfugiés pourrait servir de modèle à explorer dans d'autres interventions auprès des réfugiés. Quant à nous, nous approchons actuellement des incubateurs d'entreprises existants pour adapter

leur modèle et leurs services afin d'y intégrer les particularités de la situation des réfugiés.

Oscar M Sánchez Piñeiro sanchezo@unhcr.org
Officier spécialiste des moyens de subsistance, UNHCR

Regina Saavedra saavedra@unhcr.org
Adjointe chargée du suivi des moyens de subsistance, UNHCR

www.unhcr.org

Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les perspectives des Nations Unies ou de l'UNHCR.

1. Nous remercions particulièrement Albert Vañó Sanchis, Víctor Pérez Prados, Rafael Luque de Dios et Roxana Benitez pour leur aide et leur assistance concernant le développement de l'incubateur des entreprises des réfugiés à PUCESE.
2. <http://emprendimientopucese.blogspot.co.uk/>
3. www.gemconsortium.org/

La contribution du secteur privé pour trouver des solutions au déplacement

Glaucia Boyer et Yannick DuPont

L'initiative Solutions Alliance recherche des manières de mieux collaborer avec le secteur privé (qu'il s'agisse de petites et moyennes entreprises ou de sociétés multinationales) afin d'exploiter leur capacité à transformer les défis du déplacement en opportunités de développement.

Ces dernières années, les entreprises dotées d'une conscience sociale ont progressivement fait évoluer leur approche, qui se basait purement sur la philanthropie et la promotion de pratiques commerciales responsables, pour établir des modèles de partenariats commerciaux. Ainsi, le rôle des entreprises en tant que donateurs ou prestataires de services s'est élargi, si bien qu'elles sont aujourd'hui des acteurs commerciaux et entrepreneuriaux impliqués dans les interventions suite à des catastrophes ou des crises humanitaires, même si, à ce jour, elles ont surtout cherché à répondre aux besoins vitaux à court terme.

Dans les situations de flux de population massifs arrivant dans les communautés d'accueil, l'échelle et la complexité des besoins créent des opportunités pour identifier et ouvrir de nouveaux marchés, moderniser les infrastructures, créer des emplois et réaliser des bénéfices. Toutefois, de nombreux facteurs empêchent les entreprises de profiter de ces opportunités, par exemple la faiblesse

des cadres politiques et réglementaires, les restrictions imposées au travail des réfugiés, les marchés du travail locaux à la fois saturés et sous-qualifiés, le niveau élevé d'informalité, le manque de fiabilité de l'approvisionnement en matériaux et simplement le manque d'information. Il est donc important d'identifier les avantages pour les entreprises qui s'engageraient dans la quête de solutions face au déplacement mais aussi les avantages de l'engagement des entreprises en faveur de telles solutions, avant de chercher à mettre en correspondance les besoins des personnes déplacées et les opportunités économiques.

Avantages de l'engagement des entreprises

Hormis la prise en charge des éléments externalisés de l'intervention humanitaire, le rôle potentiel du secteur privé pour stimuler la croissance, la création de richesse et l'emploi est probablement la raison principale justifiant son engagement dans la quête de solutions pour les personnes déplacées et leurs communautés

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

d'accueil. Dans la région de Kampala, en Ouganda, une compagnie pétrolière somalienne mi-ougandaise emploie près de 60 réfugiés somaliens en tant que vendeurs, caissiers, agents de sécurité et commis dans l'une de ses nombreuses franchises.¹ L'impact transformatif de la présence de groupes de téléphonie mobile ou de transferts monétaires, par exemple, est riche de potentiel si elle est orientée vers la quête de solutions pour les déplacés.

En particulier, l'exploitation des systèmes de marché peut se traduire par un plus grand accès aux produits et aux services qui améliorent la qualité de vie des personnes déplacées et des communautés d'accueil. La mise à niveau de compétences par le biais de formations, d'apprentissages ou de formations « sur le tas », proposés directement par les entreprises ou en étroite collaboration avec celles-ci, permettra de mieux répondre aux demandes du marché et de donner véritablement aux personnes déplacées la chance de saisir des opportunités professionnelles.

Les possibilités de relier les petites et moyennes entreprises (PME) locales détenues par des personnes déplacées aux chaînes de valeur d'entreprises plus solidement établies peut également contribuer à renforcer la viabilité de ces PME, qui pourraient ainsi accéder à de nouvelles niches commerciales et accroître le volume de leurs transactions. La collaboration avec des entreprises plus grandes et plus établies est aujourd'hui considérée comme l'une des méthodes les plus prometteuses pour consolider les PME dans des contextes fragiles et de développement. Ces approches axées sur le marché ont le potentiel de « passer à l'échelle supérieure » et résister à l'impact des interventions. Enfin, la création de zones économiques pourrait apporter de grands changements, en donnant un accès commercial préférentiel aux marchandises créées par les réfugiés et dans les situations où les investisseurs nationaux et étrangers sont en mesure de déplacer leur chaîne d'approvisionnement.²

Avantages pour les entreprises

Pour les entreprises, les avantages pourront se traduire par un accès à de nouveaux producteurs, consommateurs et marchés dans les contextes de déplacement, c'est-à-dire engranger des recettes tout en contribuant à la lutte contre les défis du déplacement. Les situations de déplacement peuvent offrir des opportunités pour innover, tester de nouveaux produits et pénétrer de nouveaux marchés, ce qui se traduit par une

augmentation de la valeur et des opportunités pour l'entreprise et ses actionnaires, y compris la possibilité d'accentuer sa différenciation compétitive. De surcroît, un engagement démontrable en faveur de la responsabilité sociale des entreprises peut contribuer à une image publique positive et à la valorisation de la marque.

Pour y parvenir, les entreprises devront acquérir des connaissances sur les besoins à long terme des personnes déplacées et des communautés d'accueil en tant que consommateurs et clients potentiels, et trouver le moyen d'atténuer les risques et les coûts liés au déploiement de leurs activités dans des contextes de déplacement. À long terme, l'objectif serait que les organisations internationales et les administrations locales agissent pour garantir la durabilité des entreprises en mettant en place les conditions d'un environnement propice, qui inciterait et attirerait de nouveaux investissements.

Par exemple, le spécialiste de l'hygiène Saraya Co. a décidé d'élargir la fabrication et la distribution de sa gamme de produits et services sanitaires en Ouganda, ces activités se traduisant par des avantages à long terme tant pour l'Ouganda que pour la part de marché de l'entreprise. Les possibilités d'étendre leurs activités jusqu'aux zones de l'Ouganda touchées par les déplacements pourraient être un moyen concret de contribuer aux efforts du groupe national ougandais de l'initiative Solutions Alliance dans sa quête de solutions pour les réfugiés et leurs communautés d'accueil.³

« Les personnes déplacées, et en particulier les réfugiés, ne doivent pas être ciblées de manière isolée par des interventions commerciales mais plutôt considérées comme un large vivier potentiel de main-d'œuvre, d'entrepreneurs et de consommateurs. »

Consultation d'entreprises par l'initiative Solutions Alliance en 2015

La marche à suivre : une plateforme favorisant l'interaction

En vue de renforcer la résilience dans les contextes de déplacement, il faut que les entreprises fassent preuve d'un véritable leadership, mais aussi trouver de nouvelles idées sur la manière de générer de la valeur et des moyens innovants pour établir des liens avec les sociétés. La question est de savoir comment les acteurs travaillant sur les questions de déplacement et les entreprises



Tentes de l'installation des réfugiés syriens dans le village de Gaza, vallée du Bekaa, est du Liban, 2014.

souhaitant contribuer aux solutions pourraient agir différemment afin de garantir que « l'offre réponde à la demande ». Les conversations entre ces deux communautés ou au sein de celles-ci mettent invariablement en lumière le besoin d'envisager la création d'une plateforme interactive, qui permettrait de créer des possibilités de « mise en correspondance » dans les contextes de déplacement mais aussi de consolider et de disséminer largement les engagements des entreprises.

Il pourrait s'agir d'une plateforme virtuelle multipartite qui se matérialiserait de temps en temps sous la forme d'un « salon commercial pour les solutions au déplacement » mais aussi d'une collaboration concrète sur le terrain. Il pourrait aussi s'agir d'un « chapitre sur le déplacement » dans le cadre de l'initiative Connecting Business qui sera lancée en mai 2016 à l'occasion du Sommet humanitaire mondial. Cette plateforme devrait également établir des liens avec le Business Mechanism mis en place par le Forum mondial sur la migration et le développement⁴ et garantir l'interconnexion avec le Pacte mondial de l'ONU⁵ et les plateformes Business Call to Action.⁶ Elle devrait également favoriser l'engagement du Groupe du secteur privé de l'initiative Solutions Alliance auprès des groupes nationaux en vue de les mettre en relation avec des entreprises de toute taille. Enfin, cette plateforme devrait être conviviale pour les entreprises et mettre en place un « écosystème » de soutien pour celles qui s'engagent dans la quête de solutions face aux déplacements.

Bien que cette plateforme interactive ait pour objectif de surmonter les défis pratiques

tels que le simple manque d'informations sur les besoins et les opportunités, il convient également de surmonter d'autres obstacles dont les implications dépassent le rôle du secteur privé. On peut citer par exemple les marchés du travail locaux saturés ou sous-qualifiés et le besoin de trouver des solutions innovantes pour supprimer les entraves empêchant les réfugiés d'exercer leur droit de travailler.

Glaucia Boyer glaucia.boyer@undp.org

Spécialiste des Politiques relatives aux Solutions de Développement face au Déplacement, PNUD

Yannick DuPont y.du.pont@spark-online.org

Directeur, SPARK www.spark-online.org

Les auteurs sont les coprésidents du groupe thématique de l'initiative Solutions Alliance sur l'engagement du secteur privé. Ils ont rédigé cet article au nom des membres et du groupe, qui étudie les moyens de mieux engager le secteur privé et d'utiliser ses atouts pour transformer les défis du déplacement en opportunités de développement.

Pour connaître les membres du groupe, consultez www.solutionsalliance.org/thematic-groups/engaging-the-private-sector-in-finding-solutions-for-displacement/

1. Betts A, Bloom L, Kaplan J and Omata N, (2014) *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions* Humanitarian Innovation Project Refugee Studies Centre www.oxhip.org/resources/refugee-economies-rethinking-popular-assumptions/
2. <http://tinyurl.com/WEF-EconomicZones>
3. Voir l'article d'Alexander Betts, pages 74-5
4. <http://tinyurl.com/GFMD-BusinessMechanism>
5. www.unglobalcompact.org/
6. www.businesscalltoaction.org/

Défis conceptuels et solutions pratiques dans les situations de déplacement interne

Chaloka Beyani, Natalia Krynsky Baal et Martina Caterina

En situation de déplacement interne, divers défis d'ordre politique, opérationnel, éthique et pratique compliquent notre compréhension, nos interventions en réponse à celles-ci et la mise en œuvre efficace de solutions.

Selon les estimations, on comptait 40,8 millions de personnes déplacées de l'intérieur en janvier 2016, tandis que 19,2 millions de personnes avaient été déplacées par des catastrophes rien qu'en 2015.¹ Les paramètres du déplacement interne (de ses causes à ses solutions) sont généralement clairs au niveau conceptuel et bien documentés dans les sphères juridiques et politiques. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays² et les cadres juridiques régionaux et nationaux ultérieurs clarifient les causes du déplacement et les droits des personnes déplacées de l'intérieur (PDI) avant, pendant et après leur déplacement. Le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (2010) du Comité permanent interorganisations (le « cadre du CPI ») est venu compléter ces documents en définissant et en décrivant les solutions durables possibles pour les PDI³. Toutefois, sur le terrain, l'un des défis consiste à déterminer quand le déplacement prend fin et, par conséquent, la nécessité de soutenir la quête de solutions durables.

Le cadre du CPI, reconnu généralement comme le cadre de référence approuvé à l'échelle internationale pour trouver des solutions pour les PDI, affirme : « Une solution durable est mise en place lorsque des personnes qui ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays n'ont plus besoin d'aide ni de protection spécifiques liées à leur déplacement et que ces personnes jouissent des droits de l'homme sans discrimination en raison de leur déplacement ». Il définit également trois chemins possibles vers la mise en place d'une solution durable (réintégration durable, intégration locale ou intégration dans une autre région du pays) et fournit ainsi un point de départ précis pour la réalisation d'analyses, d'activités de plaidoyer et de programmes exhaustifs.

Le cadre décrit ensuite huit critères qui peuvent être utilisés pour déterminer le degré de succès d'une solution durable : sécurité et sûreté ; niveau de vie satisfaisant ; accès à des moyens d'existence, restitution des habitations, de terres et de la propriété ; accès à

la documentation personnelle ; regroupement familial ; participation aux affaires publiques et accès à des recours effectifs et la justice.

Cela met en lumière la complexité du processus de recherche de solutions durables, un processus nécessitant l'intervention coordonnée et en temps opportun des acteurs de l'humanitaire, du développement et de la consolidation de la paix. Par conséquent, pour mettre en place des réponses au déplacement axées sur les solutions, il faut un vaste éventail de parties prenantes (et leurs différents domaines d'expertise), des ressources potentiellement élevées et une analyse exhaustive de la situation sur le terrain afin de cibler les interventions aussi efficacement que possible et de garantir la complémentarité des acteurs.

L'analyse d'une situation de déplacement orientée sur les solutions doit être suffisamment large pour prendre en compte les différentes facettes des huit critères susmentionnés plutôt que de se pencher sur quelques-uns d'entre eux en ignorant leurs relations avec les autres. Un nombre croissant de personnes reconnaissent et défendent, à un niveau élevé, le besoin de multiplier les efforts pour réaliser une telle analyse conjointe et exhaustive, mais il ne s'agit pas encore d'une pratique courante et la poursuite de cet objectif est plus facile à dire qu'à faire.

Pas seulement le retour et la réintégration

Les gouvernements et les autres acteurs se montrent parfois impatients de promouvoir le retour comme la solution privilégiée (et, dans certains cas, la seule solution) et subissent souvent des pressions pour accepter une situation qui est loin d'être idéale en rabaisant une « solution » à un simple mouvement de retour ou une simple réinstallation, ce qui permet de faire baisser la population de PDI. Toutefois, les stratégies pour une solution durable doivent prendre en compte les préférences des PDI et devraient également considérer si les conditions sont propices au retour et quels obstacles éventuels il reste à surmonter. Elles devraient également garder à l'esprit d'autres moyens adaptés de trouver des

solutions, par exemple l'intégration locale et l'intégration ailleurs dans le pays. Une analyse exhaustive des préférences, des opportunités et des obstacles dans la quête de solutions durables, conduite en recourant à des méthodes telles que le profilage, peut contribuer à préconiser des stratégies et des approches plus adaptées.

Par exemple, un exercice de profilage réalisé au Yémen en 2010 a contribué à éclairer la stratégie de ce pays en matière de solutions durables. Entrepris par le gouvernement du Yémen, l'UNHCR (l'agence de l'ONU pour les réfugiés) et le Conseil danois pour les réfugiés, cet exercice a apporté des informations qui ont permis de réorienter la stratégie vers la promotion de solutions autres que le retour, la seule solution préconisée jusqu'alors par la politique en place. L'une des conclusions essentielles du profilage réalisé au Yémen concernait les intentions des PDI à retourner sur le lieu où ils résidaient avant leur déplacement, une donnée qui a ensuite été comparée aux conditions dans lesquelles ce retour était possible. Les résultats ont ainsi révélé qu'environ 25 % des personnes interrogées s'exposaient au risque de déplacement prolongé si cette approche focalisée uniquement sur le retour se poursuivait.

Une autre difficulté courante concerne l'urbanisation croissante du déplacement conjuguée à la disponibilité limitée d'informations utiles concernant les personnes déplacées en milieu urbain. Souvent, l'urbanisation des ménages et des communautés rend moins réalisable le retour en zone rurale. De plus, et notamment dans les situations de déplacement prolongé en milieu urbain, les déplacés et les non-déplacés peuvent vivre dans des conditions semblables mais faire face à des difficultés distinctes en matière de protection. Toutefois, ces différences peuvent passer inaperçues en raison de la grande insuffisance d'informations ventilées.

Une analyse comparative entre les personnes déplacées et non déplacées (ou d'autres groupes concernés, par exemple les migrants économiques ou les réfugiés de retour) peut véritablement changer la donne. Une telle analyse apporte souvent des informations permettant de mieux cibler les réponses en s'appuyant sur une connaissance plus nuancée des compétences et des capacités, ainsi que des besoins des différents groupes et de leurs préoccupations en matière de protection. Cela permet alors de mieux comprendre les problèmes de développement communs auxquels sont confrontés les communautés touchées par le



Maison détruite par des frappes aériennes dans le quartier de Nahdah à Sanaa, Yémen, janvier 2016.

déplacement ainsi que leurs voisins non déplacés, et aussi d'identifier les éventuelles vulnérabilités spécifiques aux personnes déplacées.

Un exemple plus récent est celui de deux exercices de profilage conduits à Mogadiscio et à Hargeisa en Somalie, qui portaient sur les populations vivant dans des installations informelles dans ces deux villes. Entreprises en collaboration avec les administrations centrale et locales, ces deux exercices ont dressé un tableau précis de l'échelle du déplacement dans ces deux villes et apporté des données solides permettant aux acteurs du développement et aux urbanistes d'ajuster les programmes qu'ils avaient planifiés en y intégrant une approche plus sensible au déplacement. À Hargeisa, les résultats ont révélé très peu de différences entre les conditions de vie des migrants économiques, des PDI, des communautés d'accueil et des réfugiés rapatriés dans le peuplement étudié. Cela implique qu'il convient de poursuivre des solutions à plus long terme pour les personnes déplacées dans le cadre de stratégies de réduction de la pauvreté urbaine et de prendre en compte ces installations dans le cadre de la planification urbaine générale.⁴ Toutefois, les conclusions du même exercice révèlent également que les PDI du centre-sud de la Somalie sont plus vulnérables, ce qui signifie qu'il faut y poursuivre les activités de suivi de la protection et de plaidoyer, notamment

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions



UNHCR/Yahya Aitab

dans le domaine de l'accès aux services publics.

Des données relatives au déplacement pour les acteurs du développement

Une vaste majorité de la communauté internationale s'accorde sur le besoin d'une plus grande implication des acteurs du développement dans les interventions auprès des déplacés, sur l'importance de considérer les personnes déplacées contre leur gré non seulement comme des bénéficiaires de l'assistance mais aussi comme des acteurs économiques actifs et sur les avantages de renforcer leur autonomie et leur résilience dans la quête de solutions durables.

Des débats ont eu lieu à ce sujet en anticipation du Sommet humanitaire mondial de 2016 et dans le cadre du Programme de développement durable pour 2030.

Un élément crucial de ces débats concerne le besoin d'un plus grand nombre de données « utiles sur le plan du développement » et d'analyses du déplacement afin de contribuer à justifier ou à mettre en place une approche du développement plus « sensible au déplacement » dans les pays concernés. Des efforts discrets sont actuellement en cours dans différents contextes pour tenter de combler cette lacune, y compris des études de grande échelle conduite par la Banque mondiale dans la région des Grands Lacs⁵, au Moyen-Orient et ailleurs, un plus grand appui aux recherches universitaires s'intéressant à l'impact économique du développement⁶ et plusieurs enquêtes auprès des ménages visant à comparer les conditions de vie des personnes déplacées et non déplacées résidant dans des zones semblables. En plus de ces initiatives ciblant des pays et des régions spécifiques, des travaux d'envergure mondiale ont également été récemment amorcés.⁷

Cependant, il reste rare que les acteurs de l'humanitaire, du développement et de la consolidation de la paix conduisent des analyses véritablement communes en collaborant véritablement au cours des processus de recherche, de conception et de mise en œuvre. En raison de la « logique » différente de chaque discipline (dont les différences liées aux cycles

de planification, aux mandats, aux priorités, à la terminologie, aux ressources, aux relations avec les autorités et aux approches du partenariat), il est difficile de produire une analyse qui réponde aux besoins informationnels de tous les acteurs et d'atteindre un accord sur les priorités d'intervention en fonction des données disponibles. Et lorsque cela se produit, c'est le plus souvent suite à un mouvement impulsé par des personnes et non pas appuyé par des institutions. Pour autant, la confiance et le sentiment d'appropriation générés par un tel processus collaboratif peuvent ouvrir la voie à une augmentation considérable des impacts et de l'utilisation des résultats.

Bien qu'il soit difficile de surmonter ce défi très concret, on observe un nombre croissant de cas où les impacts positifs sont significatifs. Par exemple, afin d'élaborer la Stratégie pour des solutions durables en Côte d'Ivoire, l'UNHCR et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont apporté leur appui au gouvernement et collaboré étroitement avec le Bureau national de statistique pour conduire un exercice de profilage à Abidjan et dans les zones de l'ouest du pays touchées par le déplacement, sur la période 2014-2015. Bien que ce processus ait connu de nombreux retards, notamment en raison de l'épidémie d'Ebola et des activités prévues dans le cadre du recensement national, il s'est appuyé sur une liste d'indicateurs basés sur le cadre du CPI, élaborés conjointement par les acteurs de l'humanitaire et du développement (une méthodologie détaillée conçue aussi bien pour les zones urbaines que pour les zones rurales touchées par le déplacement), aboutissant finalement à une analyse de la situation du déplacement permettant d'alimenter directement le Plan national de développement pour les années à venir.

D'autres exemples de résultats obtenus par des exercices semblables de profilage, conçus et mis en œuvre conjointement par les acteurs de l'humanitaire et du développement (souvent en collaboration avec les ministères de tutelle concernés et les Bureaux nationaux de statistique), ont éclairé l'élaboration de politiques et de programmes conjoints en faveur de solutions durables. Il est important de noter que ces exercices ont également fourni des données de référence cruciales qui permettent de suivre les progrès des activités axées sur les solutions dans les contextes de déplacement. Cela s'est produit (ou se produit) dans des contextes aussi divers et variés que la Colombie, le Kosovo, l'Irak et la Somalie.⁸

Des directives limitées

Bien que la définition, les principes et les critères du cadre du CPI permettent de clarifier les concepts généraux relatifs aux solutions durables pour les PDI, il reste encore plusieurs obstacles à surmonter pour appliquer correctement ce cadre analytique aux situations réelles de déplacement. Parmi ces obstacles, on peut citer : les défis politiques, tels que la pratique commune de donner priorité au retour et la tendance à considérer les mouvements de retour ou de réinstallation comme une solution durable ; les défis opérationnels qui sont souvent les plus aigus dans les zones urbaines surpeuplées, de même que les défis éthiques liés à l'invisibilité des populations et aux problèmes de protection pour les PDI en milieu urbain ; et les défis pratiques visant à potentialiser les acteurs de l'humanitaire, du développement et de la consolidation de la paix pour qu'ils collaborent véritablement et soient « sur la même page ».

En tant que processus contextuel de collecte d'informations donnant priorité à la collaboration, à la transparence et à la prise de décisions communes à toutes les étapes, le profilage représente un outil utile pour surmonter (ou du moins atténuer) certaines de ces difficultés. S'il est mené correctement, il peut permettre de créer une base de données commune pouvant être utilisée pour le plaidoyer, l'élaboration de stratégies et les décisions programmatiques en réponse aux situations de PDI.

L'une des demandes fréquemment adressées au Bureau du Rapporteur spécial par les pays et les partenaires de l'humanitaire et du développement concerne le besoin d'assistance pour « opérationnaliser » le texte du cadre du CPI, en particulier pour aider à utiliser les huit critères qu'il définit afin de mieux analyser la situation de déplacement sur le terrain. En réponse à cette demande, le Bureau du Rapporteur spécial et le Service commun de profilage des PDI (JIPS – Joint IDP Profiling Service) ont fait équipe pour tenter de combler cette lacune en alliant la définition, les principes et les critères du cadre du CPI en faveur de solutions durables à l'expérience du JIPS en matière de facilitation des processus de profilage collaboratifs. L'objectif est d'élaborer une boîte à outils mondiale d'analyse des solutions durables et d'établir une solide

IRIN/ Mohamed Amin Jibril



PDI à Mogadiscio, Somalie

base de référence vis-à-vis de laquelle il sera possible de suivre les progrès au fil du temps.

Chaloka Beyani C.Beyani@lse.ac.uk

Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/IDPersonsIndex.aspx

Natalia Krynsky Baal coordinator@jips.org

Coordinatrice pour le Service commun de profilage des PDI (JIPS) www.jips.org

Martina Caterina caterina@unhcr.org

Anciennement coordinatrice de projets pour des solutions durables chez le JIPS et actuellement conseillère juridique auprès du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays

1. Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) (mai 2016) *Global Report on Internal Displacement 2016* www.internal-displacement.org/
2. <http://tinyurl.com/PDIs-CadreConceptuel>
3. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2010/4/durable-solutions/durablesolutionsfrench-final.pdf>
4. www.jips.org/files/1076
5. Voir l'article de Joanna de Berry, pages 17-19.
6. Ce thème est une priorité thématique du groupe de travail de la Solutions Alliance sur la gestion des données, des recherches et des performances : <http://bit.ly/1VY6FLy>
7. Voir par exemple l'atelier de 2015 <http://bit.ly/236hFWf> et un rapport à paraître du Programme mondial sur le déplacement forcé de la Banque mondiale et l'Institut allemand pour la politique internationale et la sécurité (SWP).
8. Pour plus d'informations sur différents exemples, voir www.jips.org

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

Le renforcement des capacités de protection pour aider la transition

Sarah Deardorff Miller et Julian Lehmann

Si le renforcement des capacités de protection est un succès, il peut contribuer à l'instauration de mécanismes d'asile menant à l'intégration locale.

L'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) cherche fréquemment à développer les capacités de protection des États qui accueillent des réfugiés, par exemple, en créant ou adaptant des cadres juridiques nationaux ; en aidant aux processus d'enregistrement et de détermination du statut ; en facilitant le transfert de connaissances vers les institutions gouvernementales ; en appuyant les institutions de la société civile par la formation ou l'apport de matériel de soutien ; et, en aidant les gouvernements à élaborer des cadres juridiques permettant l'intégration économique, sociale et juridique des réfugiés.¹ Il n'est toutefois pas entièrement clair, dans quelle mesure ces efforts réussissent véritablement à favoriser une transition vers des solutions durables.

Le renforcement des capacités de protection peut inciter les pays hôtes à assumer une part plus importante de responsabilité à l'égard des réfugiés, tout en renforçant les autorités nationales ce qui devrait leur permettre de mieux répondre à d'autres situations de refuge à l'avenir, et libérer des ressources de l'UNHCR. Cela peut constituer une opportunité pour intégrer les réfugiés aux plans généraux de développement national et pour professionnaliser de petites institutions responsables des réfugiés qui manquent de financement. Le renforcement des capacités de protection est un domaine qui toutefois fait aussi face à des difficultés politiques et administratives.

Premièrement, les bailleurs et les États hôtes ont des intérêts contradictoires lorsqu'il s'agit d'entreprendre un programme de renforcement des capacités de protection. Les États hôtes souhaitent habituellement avoir autant de contrôle que possible sur la situation de refuge tout en cherchant à déboursier le moins d'argent et en ayant le moins de responsabilité possible en ce qui concerne la mise en œuvre du programme. Le renforcement des capacités de protection à leurs yeux est souvent lié à un échec en matière de partage de la responsabilité, le signe d'une admission disproportionnée de réfugiés dans les régions d'origine, ou d'une crainte qu'un niveau de protection élevé entraîne la réadmission de réfugiés d'autres pays. Par ailleurs, ils sont souvent réticents à l'idée de formaliser la protection des réfugiés à travers des cadres juridiques. À l'inverse,

les États bailleurs sont beaucoup plus enclins à voir les États proches des pays d'origine supporter la majeure partie du fardeau, et pour cela à favoriser la reproduction d'un système officiel de protection des réfugiés tel qu'en vigueur dans le Nord. Ainsi, le renforcement des capacités de protection consiste principalement à assister les États hôtes à « faire leur travail », soit en respectant leurs obligations juridiques, soit en mettant en place dans un premier temps un cadre (juridique) de protection des réfugiés.

Deuxièmement, dans les situations où les fonctions élémentaires d'un système d'asile ne sont pas assurées, l'UNHCR risque très probablement de mettre en place des systèmes d'enregistrement, de détermination du statut de réfugié et des garde-fous pour garantir le non-refoulement. Dans ce type de circonstances, il est particulièrement difficile d'intégrer à une feuille de route évidente, des dispositions pérennes qui vont au-delà des « bases élémentaires de protection », de maintenir l'engagement, et de garantir le financement de solutions durables une fois couvertes les « bases élémentaires ».

L'exemple de la coopération entre l'UNHCR et l'Union européenne (UE) ainsi que les tentatives de transfert de la détermination du statut de réfugié aux gouvernements kenyan et ougandais peuvent servir à illustrer ces opportunités et ces défis.

Renforcement de capacité par l'UNHCR et ses partenaires

Parmi les priorités de coopération entre l'UNHCR et l'UE, les solutions durables semblent figurer tout en bas de l'échelle. De 2006 à 2013, le Programme thématique de l'EU pour les migrations et l'asile a financé principalement des projets qui concernaient les capacités de réception et d'enregistrement dans les pays d'accueil mais aussi la promotion de la ratification de la législation sur les réfugiés et l'intégration locale des réfugiés. Les plus gros projets, appelés Programmes de protection régionale et mis en œuvre par l'UNHCR, cherchaient également à favoriser des solutions durables – c'est-à-dire qu'ils ne se contentaient pas de garantir le non-refoulement mais tentaient également d'améliorer l'accès à la santé et à l'éducation, et fournissait une assistance, des conseils et des

opportunités en vue, en Egypte par exemple, de promouvoir l'autosuffisance des réfugiés.²

L'évaluation finale de l'instrument de financement de l'UE a fini par conclure toutefois, que le bailleur et l'État hôte étaient plus enclins à coopérer sur des projets destinés à lutter contre la migration irrégulière, et que le lien entre migration et développement était insuffisant.³ Un document de consultation, basé sur des rapports de projets de l'UNHCR, conclut quant à lui que la coordination entre ces programmes et les politiques d'aide au développement ou d'aide humanitaire n'a pas été suffisante.⁴ L'aide actuelle de l'UE à la Turquie, et plus particulièrement le Programme régional de développement et de protection pour le Moyen Orient, pourrait constituer une amélioration à cet égard, parce qu'elle s'efforce, en plus d'améliorer les procédures d'asile, de favoriser le développement socioéconomique des communautés hôtes et des réfugiés.

Certains des efforts les plus visibles de l'UNHCR en matière de renforcement des capacités de protection concernent l'établissement de procédures de détermination du statut de réfugié (DSR). Dans certaines situations de refuge prolongé, l'UNHCR s'est occupé des activités de DSR pendant des dizaines d'années, et cherche maintenant à transférer ces responsabilités à des institutions nationales responsables des réfugiés récemment mises en place. La loi kenyane sur les réfugiés de 2006, par exemple, était supposée transférer l'entière responsabilité de la DSR, de la réception et de la prise en charge des réfugiés aux autorités kenyanes en « constitutionalisant » la DSR, en établissant un Département des affaires relatives aux réfugiés, et en élaborant un cadre juridique et institutionnel complet régissant la DSR. Même si ce transfert encore en cours a connu un certain degré de succès, plusieurs difficultés ont émergé, et notamment dans les domaines suivants : renforcement et maintien d'un personnel national capable de s'acquitter des fonctions de DSR au même niveau quantitatif et qualitatif que celui de l'UNHCR ; partage des données et transferts de technologie entre l'UNHCR et le Département des affaires relatives aux réfugiés ; maintien des niveaux de financement consacrés à un mécanisme de DSR national ; et, création d'institutions et d'instruments juridiques supplémentaires nécessaires afin de remplir les responsabilités inhérentes à la DSR.⁵

Dans le centre de l'Ouganda, vers la fin des années 1990, l'UNHCR a cherché à transférer la responsabilité du programme de réinstallation des réfugiés de Kiryandongo aux autorités ougandaises, malgré l'opposition des autorités qui insistaient pour que la communauté internationale continue de

subvenir aux coûts des réfugiés qu'elles considéraient comme une préoccupation internationale, pas uniquement nationale. Dans le même temps, l'Ouganda insistait pour assurer intégralement le contrôle sur les lieux d'installation des réfugiés et revendiquait un rôle décisionnel sur tous les sujets. Comme dans le cas du Kenya, les ressources restaient une préoccupation constante pour toutes les parties impliquées dans ce transfert de responsabilités. Ce cas démontre également l'importance du ton et de la rhétorique dans une aventure de renforcement des capacités de cette nature : l'Ouganda n'a pas apprécié les termes employés par l'UNHCR qui indiquaient que les sites d'installation devaient être « rendus », alors que l'Ouganda n'avait jamais considéré qu'ils avaient cessé de lui appartenir. Les autres enseignements incluent : nécessité de planification rigoureuse à chaque changement des acteurs en charge de la protection des réfugiés ; établissement puis respect de calendriers réalistes ; engagement et garantie de la part de l'UNHCR comme des autorités d'y consacrer des ressources suffisantes ; et finalement, importance d'un cadre juridique national robuste traduisant les termes du droit international sur les réfugiés et des droits de l'homme.⁶

Ces deux cas de transferts effectués par l'UNHCR démontrent que le renforcement des capacités de protection peut en théorie favoriser une nouvelle division des tâches et libérer des ressources de l'UNHCR qui peuvent alors être consacrées à un travail portant sur des solutions durables. Toutefois, la réussite du transfert de responsabilité en matière de protection juridique pourrait entraîner de la part de l'UNHCR, et de ses partenaires, une tentation de se retirer une fois les bases élémentaires de l'enregistrement et du non-refoulement garanties, causant une dégradation de la situation sur le terrain. Les autorités nationales et l'UNHCR ont pris l'engagement, en théorie, d'utiliser le renforcement des capacités de protection comme une étape déterminante vers une intégration locale – en incluant les réfugiés, par exemple, aux plans de développement national et aux processus juridiques nationaux – mais n'ont pas encore trouvé des feuilles de route évidentes leur permettant de traduire ces transferts et les efforts de renforcement des capacités de protection en solutions durables pour les réfugiés. Au contraire, les transitions liées à ces transferts n'ont fait que déplacer les responsabilités et les capacités des acteurs.

Conclusion

Le renforcement de la capacité de protection peut, au pire, contribuer à ancrer une compréhension purement matérielle du partage de la tâche et de la responsabilité en matière de protection des réfugiés,

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

à travers laquelle les pays bailleurs ne cherchent qu'à « contenir » les réfugiés et à les maintenir dans leur région d'origine alors que les transitions vers des solutions durables disparaissent complètement hors de vue. Cependant, vouloir catégoriser tous les efforts de renforcement des capacités de protection sous une même étiquette de stratégie d'externalisation consisterait à passer à côté de leur importance, dans la mesure où cela empêcherait toute analyse de leurs contributions, échecs ou succès vers des solutions durables, et aurait pour effet d'avorter toute tentative de résoudre d'autres questions. Par exemple, les réfugiés auront-ils davantage de probabilités de trouver des possibilités d'intégration locale lorsque les efforts de renforcement des capacités de protection auront généré de nouveaux processus, institutions et procédures au niveau national ? La formalisation de la protection des réfugiés par le biais de cadres juridiques est-elle toujours la meilleure approche en vue d'améliorer la situation pour les réfugiés ?

Quelles que soient les réponses, les objectifs du renforcement des capacités de protection devraient toujours être d'obtenir des résultats positifs pour les réfugiés et de renforcer l'accès à l'asile ainsi que le partage des tâches et des responsabilités. Le renforcement des capacités de protection a potentiellement la capacité d'être une étape importante vers des efforts menant à l'instauration

de solutions durables. Les États hôtes qui sont mieux équipés pour s'occuper de réfugiés à leur arrivée ou pendant leur séjour prolongé, et qui reçoivent un soutien de qualité d'autres États et des acteurs internationaux risquent également d'être plus enclins et capables de travailler en coopération avec les réfugiés et les autres acteurs à leur intégration locale.

Sarah Deardorff Miller sarah.deardorff@gmail.com
Membre auxiliaire du corps professoral, Université américaine, Washington DC www.american.edu

Julian Lehmann jlehmann@gppi.net
Responsable de projet, Global Public Policy Institute, Berlin www.gppi.net

1. UNHCR (2002) « Renforcement des capacités de protection dans les pays hôtes ». www.unhcr.fr/4b151c361d.html
2. http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af_aap_2010_dci-migr.pdf
3. Rousselot A, Aiolfi L and Charpin A (2013) *Final Evaluation of the Thematic Programme "Cooperation with Third Countries in the Area of Migration and Asylum"* (Évaluation finale du programme thématique de « coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile ». <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.602.8271&rep=rep1&type=pdf>
4. Papadopoulou A (2015) *Regional Protection Programmes: an effective policy tool?* <http://ecre.org/component/downloads/downloads/982.html>
5. Garlick M, Guild E, Procter C et Salomons M (2015) *Building on the foundation: Formative Evaluation of the Refugee Status Determination (RSD) Transition Process in Kenya*, PDES, UNHCR. www.unhcr.org/5551f3c49.html
6. Kaiser T (2002) « The UNHCR and Withdrawal from Kiryandongo: Anatomy of a Handover », *Refugee Survey Quarterly* 21(1-2)

Des solutions énergétiques avec des avantages à la fois humanitaires et développementaux

Owen Grafham, Glada Lahn et Johanna Lehne

L'approche normale en matière d'approvisionnement énergétique pendant les crises de réfugiés tend à s'enfermer dans une dépendance à l'égard de combustibles sales, dangereux et coûteux. Les solutions basées sur une énergie durable exigent un cadre de planification à long terme. Des opportunités permettent d'aligner la résilience énergétique et les objectifs en matière d'accès à l'énergie des pays d'accueil sur une écologisation des opérations humanitaires ainsi que sur des objectifs d'autosuffisance des réfugiés.

Les services d'énergie sont essentiels aux besoins humains fondamentaux. Que ce soit pour manger (combustible pour cuisiner) pour se déplacer (transport des personnes et des biens), pour maintenir une température supportable (chauffage ou climatisation), pour l'éducation (éclairage pour lire), pour subvenir à ses besoins (électricité pour alimenter les foyers et les entreprises), l'énergie sous-tend pratiquement toutes les activités de la vie quotidienne.

Mais les personnes qui ont fui leurs foyers pour cause de conflit sont confrontées à conditions spécifiques car ils doivent faire face

à d'importantes difficultés pour obtenir des services d'énergie. Cela inclut l'éloignement (des centres urbains et des services publics), les formes temporaires d'abris, les problèmes de santé, l'insécurité des sites de réinstallation, l'absence de statut légal, la précarité et la faiblesse des revenus ainsi que les impératifs de communication avec les membres de la famille et les proches.

Des recherches entreprises récemment par Chatham House suggèrent qu'environ 90 % des personnes déplacées qui se trouvent dans des camps ont un accès minimal à l'éclairage et que près de 80 % d'entre elles ne disposent que



UNHCR / Sijla Ostermann

Dans le camp de réfugiés Ifo 2 à Dadaab, au Kenya, une fille présente sa carte de rationnement de l'UNHCR pour la collecte de bois de chauffe.

du minimum absolu d'énergie nécessaire pour cuisiner.¹ Les stratégies d'adaptation négatives, comme par exemple de ne pas cuire suffisamment les aliments ou de réduire le nombre de repas, sont monnaie courante pour presque toutes les personnes déplacées – qu'elles vivent en zones rurales ou urbaines ou dans des camps.

À l'échelle mondiale, les populations déplacées de force sont extrêmement dépendantes de sources d'énergie sales et inefficaces, et une majorité d'entre elles utilisent du bois ou du charbon de bois. Même si la consommation per capita d'énergie parmi les populations déplacées de force reste faible, l'inefficacité relative des combustibles qu'elles utilisent est telle qu'à égalité d'énergie générée elles doivent en utiliser une quantité beaucoup plus importante et produisent une quantité d'émissions bien supérieure. La déforestation est également un problème majeur dans et autour de nombreuses régions d'installation de réfugiés.

Ces conditions ont un impact énorme sur la santé et la protection, particulièrement des femmes et des filles qui prennent souvent en charge une part importante de la confection des repas du foyer (pollution de l'air intérieur) et se chargent d'aller collecter du bois de cuisson (risques accrus de violence sexuelle et sexiste). L'application à l'échelle mondiale des estimations provenant de l'Organisation mondiale de la Santé suggère que près de 20 000 personnes déplacées meurent prématurément chaque année de causes imputables à la pollution de l'air intérieur. L'organisation Médecins sans Frontières a signalé que 82 % des 500 femmes et filles qui ont été traitées suite à des violences sexuelles au cours d'une période de quatre mois et demi dans le sud et l'ouest du Darfour ont indiqué que les violences subies avaient eu lieu alors qu'elles s'éloignaient des camps pour chercher du bois de cuisson, de l'eau ou du fourrage pour les animaux.²

Améliorer la manière dont les besoins en énergie sont couverts aurait donc

incontestablement un effet positif significatif sur la santé, la protection et les moyens d'existence de ces populations. Pourquoi, dans ces conditions, n'a-t-on pas consacré à l'énergie davantage d'attention jusqu'ici ?

Quel est le problème spécifique à l'énergie ?

Toute une série de facteurs ont contribué à faire de l'énergie une priorité relativement moindre dans le cadre de la réponse humanitaire. Le premier de ces facteurs est le financement insuffisant des crises humanitaires en général. Mais au-delà d'un manque de fonds, l'énergie n'a jamais été considérée comme une priorité équivalente à d'autres questions comme la nourriture, les abris ou la protection et cet état de fait a entraîné à son tour une pénurie de personnel qualifié ayant les compétences techniques nécessaires dans ce domaine. On constate en conséquence à l'échelle du système un échec dans le recueil du type de données qui seraient essentielles en vue de mettre en œuvre une planification systématique de l'énergie dans les situations de crises humanitaires et autour d'elles.

Les agences humanitaires sont, en outre, mal équipées pour répondre à des crises prolongées, alors que l'infrastructure énergétique et les mécanismes de financement durable peuvent nécessiter des délais beaucoup plus importants. L'approche des organisations humanitaires face à la gestion énergétique suit le plus souvent un schéma d'urgence à court terme. Des produits comme des poêles ou des lanternes solaires sont distribués (pratiquement toujours gratuitement) sans que beaucoup d'attention ne soit accordée aux dispositions concernant leur entretien, leur adaptation aux modes de vie ou culturels, leurs mécanismes de distribution ou leurs effets sur les marchés locaux.

Même si une stratégie de distribution de cette nature peut sembler la réponse la mieux appropriée aux lendemains immédiats d'une crise, la situation des réfugiés tend à se prolonger et de nombreux sites où ils s'installent finissent par se transformer en petites villes. Si la planification de l'énergie n'est pas prise en considération lors de la réponse humanitaire initiale, les personnes déplacées et les agences qui les servent peuvent très rapidement se retrouver coincées dans des pratiques énergétiques inadéquates et d'un coût prohibitif.

Le camp de Zaatari en Jordanie en est un exemple. Lorsque le camp a été construit, les opérations d'aide étaient connectées au réseau électrique national mais aucune disposition n'avait été prise pour amener l'énergie aux foyers

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

eux-mêmes. Afin d'assurer l'approvisionnement en électricité de leurs foyers et de leurs entreprises, les réfugiés en ont été réduits à se raccorder au réseau de manière informelle par l'intermédiaire de l'éclairage public, augmentant ainsi la consommation au point où l'UNHCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, a dû faire face à une facture d'électricité de 8,7 millions de \$US pour 2014/2015. L'agence a alors coupé tous les raccordements informels, et en réponse ceux qui avaient des entreprises ont acheté des générateurs fonctionnant au diesel, augmentant ainsi leur dépendance face à l'approvisionnement en carburant et multipliant les sources de pollution au niveau local. Même si un nouveau système est actuellement mis en œuvre en vue d'assurer un accès adéquat à l'énergie pour les foyers et les entreprises à un coût plus raisonnable pour l'UNHCR, davantage de prévoyance dans le cadre du processus de planification de la crise initiale aurait permis d'atténuer ces coûts tant financiers qu'humains.

La nature à court terme des interventions humanitaires n'est pas seulement un produit du système mais aussi un reflet du fait que les gouvernements et les bailleurs répugnent à admettre que les crises de réfugiés sont rarement des crises à court terme. La plupart des gouvernements ne permettent pas d'investissement infrastructurel à long terme dans les sites d'installation. En outre, il est rare que les communautés qui vivent aux côtés d'importantes populations de réfugiés soient beaucoup mieux servies, et la fourniture d'équipements de pointe exclusivement pour les réfugiés risquerait de provoquer des ressentiments.

En outre, le financement des bailleurs dans le secteur humanitaire est souvent structuré autour de budgets annuels, ce qui signifie que les investissements de capitaux ne peuvent justifier l'amélioration du rendement énergétique ou l'achat des équipements d'énergie renouvelable qui ont une rentabilité sur une période de plusieurs années. Dans les endroits où de tels investissements ont été financés par des donations spécifiques, ils sont habituellement limités à des projets pilotes sans dispositions d'expansion pérenne.

Établir des passerelles entre les modalités du développement et celles de l'humanitaire

Des questions clés relatives à l'approvisionnement énergétique sont donc centrales en vue de faciliter la transition entre les interventions humanitaires



Afin d'aider les élèves scolarisés à étudier, l'UNHCR a récemment distribué plus de 12 000 lampes solaires dans 48 écoles dans les cinq camps de Dadaab. Priorité a été donnée aux filles, qui ont moins de temps pour étudier après l'école.

à court terme vers la résilience nationale, et pour garantir que les réponses données aux crises n'aient pas pour résultat d'handicaper un développement à plus long terme. Les solutions de développement destinées à améliorer l'approvisionnement énergétique ont tendance à se concentrer sur l'accès à l'énergie à l'échelle nationale, en ignorant les populations qui se trouvent en dehors des stratégies nationales, comme les personnes déplacées, alors que l'approvisionnement en énergie réalisé dans le cadre d'interventions humanitaires destinées à des personnes déplacées a tendance à se cantonner à la distribution ponctuelle de biens et de produits sans dispositions permettant le développement du marché local ou l'amélioration de la qualité des services. Les acteurs du développement et les compagnies du secteur privé qui travaillent dans le domaine de l'accès à l'énergie et dont l'expertise est cruciale lorsqu'il s'agit de concevoir des systèmes viables d'énergie, ont une expérience précieuse qui pourrait contribuer à résoudre certains défis humanitaires.

Des modélisations réalisées par Chatham House dans le cadre de la Moving Energy Initiative³ suggèrent que l'introduction de solutions technologiques toute simples pourrait sauver des vies et économiser de l'argent. Par exemple, des modifications tout à fait élémentaires comme l'utilisation partout dans le monde de poêles de cuisson plus efficaces et de lanternes solaires pourrait économiser 323 millions de \$US par an aux personnes déplacées de force si les agences humanitaires consentaient

à faire un investissement initial en capitaux de 335 millions de \$US. Une intervention de ce type aurait pour double effet de réduire la pollution de l'air intérieur et le temps que les femmes et les filles consacrent à collecter du bois de cuisson.

Les enquêtes menées sur le terrain à Dadaab (Kenya), à Goudoubo (Burkina Faso) et à Dollo Ado (Éthiopie) montrent que la plupart des foyers de réfugiés paient déjà leur énergie. En effet, les personnes déplacées de force paient déjà le prix fort pour la quantité souvent limitée d'énergie qu'elles consomment. Dans le camp de réfugiés de Dadaab au Kenya, les foyers consacrent environ 24 % de leurs revenus à l'énergie (bois de cuisson et piles pour les lampes torche principalement), comparé à 4 % au Royaume Uni.⁴

Les compagnies énergétiques du secteur privé ont développé des technologies et des services qui répondent aux besoins des foyers et des consommateurs à revenus réduits et qui se trouvent dans des zones rurales géographiquement disparates et isolées. Le domaine de l'accès à l'énergie engrange très vite de l'expérience à travers une expansion rapide de compagnies de technologie de taille moyenne qui prennent des risques et exploitent des services d'argent mobile, des offres prépayées ou de recharge de crédit en fonction de l'utilisation effective d'énergie, des technologies de réseau intelligent et de télédétection (qui permettent aux compagnies de contrôler à distance depuis leur siège la performance de leur technologie). Une étude menée en 2015 par l'UNHCR dans le sud-ouest du Népal a montré, par exemple, qu'environ 80 % des foyers dans deux sites d'installation de réfugiés disposaient de panneaux solaires photovoltaïques qu'ils avaient, dans la plus part des cas, payé eux-mêmes.⁵ Le fait que les populations de réfugiés sont le plus souvent concentrées dans un site géographique précis et qu'elles sont soutenues par des agences donatrices internationales donnent aux compagnies du secteur privé l'occasion de tenter de surmonter certains obstacles associés habituellement au marché de l'énergie hors réseau. Trouver les modèles financiers adéquats et la manière optimale de répartir les responsabilités est un élément clé dans ce type de situations. Le recours de plus en plus fréquent des agences humanitaire aux allocations en espèces et aux cartes de débit pré-créditées contribuera probablement à renforcer cet élan.

Toutefois, même si le but d'aboutir à de véritables changements structurels dans la manière dont l'énergie est utilisée et fournie, il est nécessaire de comprendre les systèmes d'énergie dans leur

globalité. Réaliser de véritables changements structurels, comme par exemple introduire des solutions fondées sur le marché, des solutions de cuisson des aliments réellement propres et des systèmes d'énergies renouvelables, n'est pas sans coûts et devra impliquer une augmentation des investissements en capitaux de la part des agences humanitaires et potentiellement également une augmentation des coûts énergétiques annuels pour les personnes déplacées. Mais s'ils sont appliqués correctement, ces changements peuvent entraîner des avantages substantiels en termes de santé, d'amélioration des moyens d'existence et de cohésion sociale tant pour les personnes déplacées que pour les populations qui les accueillent et vivent à leurs côtés, et ce, tout en préservant l'environnement local qui est bien souvent à la fois fragile et fortement contesté. L'argument économique en faveur de ces changements est indéniable, et en valoriser les résultats sera déterminant en vue de financer la modification des technologies et des pratiques.

Owen Grafham OGrafham@chathamhouse.org
 Coordinateur de Programme, Énergie,
 Environnement et Ressources

Glada Lahn GLahn@chathamhouse.org
 Chargé de recherche principal, Énergie,
 Environnement et Ressources

Johanna Lehne JLehne@chathamhouse.org
 Assistant de recherche, Énergie, Environnement et
 Ressources

The Royal Institute of International Affairs Chatham House
www.chathamhouse.org/about/structure/eer-department

1. Le modèle qui permet d'estimer l'accès à l'énergie des populations déplacées à travers le monde simplifie un système extrêmement complexe et ne devrait être considéré que comme un point de départ circonspéct pour comprendre les conditions en matière d'énergie auxquelles se trouve confronté ce groupe très diversifié. Pour consulter l'intégralité de la méthodologie et des constatations, voir : Lahn G et Grafham O (2015) *Heat, Light and Power for Refugees: Saving Lives, Reducing Costs*, Chatham House, www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/20151117HeatLightPowerRefugeesMEILahnGrafham.pdf
2. Energia/DFID (2006) *From the Millennium Development Goals towards a Gender-Sensitive Energy Policy Research and Practice: Empirical Evidence and Case Studies*, p39 <http://tinyurl.com/Energia-DFID-GenderEnergy-2006>
3. Une collaboration entre l'UNHCR, le Norwegian Refugee Council, Practical Action, Chatham House et GVEP International www.chathamhouse.org/about/structure/eer-department/moving-energy-initiative-project
4. Les chiffres correspondant à la dépense énergétique des foyers au RU ont été calculés à partir de données de 2011.
5. UNHCR (2015) « From Street Lights to Micro-Grid », Rapport de mission, UNHCR Innovation/Engineers Without Borders, non publié.

L'approche ougandaise de l'autosuffisance des réfugiés

Kelly T Clements, Timothy Shoffner et Leah Zamore

L'Ouganda a choisi de privilégier l'inclusion plutôt que la marginalisation ; au lieu d'obliger les réfugiés à rester dans des camps, l'Ouganda fait en sorte de garantir leur droit au travail, à l'éducation et à la liberté de mouvement.

Les gros titres et les hashtags parlent d'une « crise » des réfugiés comme si la simple présence de personnes venant d'un autre pays constituait une menace. Même parmi les travailleurs humanitaires, les réfugiés sont souvent considérés comme un « fardeau » dont il faut partager le poids. Une telle rhétorique obscurcit la réalité qui veut que la capacité des réfugiés de contribuer aux sociétés dans lesquelles ils vivent dépende précisément des facteurs sur lesquels ils ont le moins de contrôle : la politique des gouvernements hôtes ; la disponibilité des services publiques ; la santé des économies locales et régionales ; les budgets des organisations humanitaires ; les priorités des acteurs du développement international ; la sécurité nationale et régionale ; et ainsi de suite. La plupart du temps, ces facteurs – individuellement ou en association – privent tout particulièrement les réfugiés de ces mêmes droits et opportunités qui permettent aux individus de subvenir à leurs besoins. Comme l'expliquaient récemment les administrateurs des agences onusiennes pour les réfugiés (HCR) et pour le développement (PNUD), la vulnérabilité des réfugiés n'est pas inévitable ; au contraire, elle surgit de circonstances qui « [leur] sont imposées et que la réponse incomplète du monde vient encore renforcer ».¹

Mais l'effet inverse est également possible. Correctement alignés, les facteurs mentionnés plus haut peuvent donner aux réfugiés le pouvoir de devenir un avantage pour les communautés qui les accueillent et non pas un fardeau qui pèse sur elles. Ceci n'est pas une surprise. Les difficultés du développement local et régional, accès inadéquat à la santé ou à l'éducation, touchent de la même manière les résidents nationaux comme les réfugiés. Corriger ces difficultés bénéficie à tous ceux qui vivent dans la zone, comme une marée ascendante soulève tous les bateaux.

De tels environnements propices sont tragiquement rares. L'Ouganda, un endroit où les réfugiés trouvent asile en continu depuis la deuxième guerre mondiale, en est une exception importante. Aujourd'hui, l'Ouganda accueille plus de 500 000 réfugiés. Plus de 100 000 sont

arrivés en 2015, principalement de la République démocratique du Congo, du Burundi et du Sud Soudan, où les conflits et l'instabilité excluent toute perspective rapide de rapatriement.

L'Ouganda a choisi de privilégier l'inclusion plutôt que la marginalisation ; au lieu de forcer les réfugiés à rester dans des camps, l'Ouganda fait en sorte de garantir leur droit au travail, à l'éducation et à la liberté de mouvement ; et s'est efforcé de le faire durablement, en favorisant un environnement propice à l'autosuffisance et à la résilience de communautés toute entière, y compris des réfugiés qui y vivent. Les trois piliers de la politique sur les réfugiés de l'Ouganda sont :

- **Égalité, dialogue et soutien mutuel**, ce qui entraîne la résilience de la communauté.
- **Soutien aux moyens d'existence durables** qui tient compte du contexte démographique, culturel et économique de chaque communauté.
- **Inclusion des réfugiés aux systèmes de gestion gouvernementale au niveau local**, comme par exemple en ce qui concerne la santé publique et la nutrition, l'environnement, l'éducation, la prévention et la réponse face à la violence sexiste ainsi que les services de protection de l'enfance.

De façon cruciale, cette approche pionnière s'appuie sur deux prémisses : premièrement, que le déplacement est une **responsabilité** partagée entre les acteurs gouvernementaux, humanitaires et du développement ; et deuxièmement, une **opportunité** partagée à part égale entre réfugiés et Ougandais.

Une responsabilité partagée

Pour ce qui est de la première prémisse, une caractéristique notoire consiste à partager le travail entre les différentes parties prenantes de manière à tirer le meilleur parti des atouts de chacun. Les acteurs du développement et les États donateurs soutiennent des projets agricoles, notamment en promouvant l'accès à la terre, en introduisant de nouvelles techniques propices à la mise en place de cultures plus lucratives, et en améliorant les liens commerciaux. Le



Joël Mutabazi, tailleur et réfugié burundais vivant aujourd'hui dans le village de Kashojwa, à Nakivale, en Ouganda. Les réfugiés établis en Ouganda ont le droit de travailler et de démarrer leur entreprise.

secteur privé et les autres acteurs comme les institutions de la microfinance et les employeurs – qui travaillent en conjonction avec les ONG internationales, les banques de développement multilatérales et les agences onusiennes – soutiennent des moyens d'existence autres qu'agricoles en promouvant un emploi salarié, en identifiant des opportunités de moyens d'existence, en mettant à disposition des crédits et des formations à la gestion économique et financière et en favorisant le développement de petites entreprises. Le gouvernement ougandais quant à lui s'efforce également d'améliorer les capacités des services sociaux dans les zones d'accueil, dans une optique d'intégrer les services destinés aux réfugiés aux systèmes des gouvernements locaux.

Dans le cadre de cet environnement de coopération, de nouvelles idées et approches prolifèrent. L'Ouganda a déjà intégré les réfugiés à son Plan de développement national. Dans les zones rurales, les réfugiés reçoivent depuis longtemps des parcelles de terre pour cultiver ce qu'ils consomment. Le gouvernement en association avec ses partenaires internationaux, explore maintenant la possibilité d'instaurer des projets agricoles à plus grande échelle conçus pour bénéficier à la fois aux réfugiés et à la communauté d'accueil.

Tout programme de cette envergure connaît également des écueils, et l'histoire de l'Ouganda révèle une série de résultats mixtes. Par le passé les efforts ont été entravés, par exemple, par un manque de consultation avec les communautés concernées qui ne sont pas uniquement les bénéficiaires d'un programme d'autosuffisance mais aussi ses agents. C'est une réalité qui nécessite une approche pragmatique pour garantir que chaque individu, réfugié ou citoyen, obtient le soutien dont il a besoin jusqu'à ce qu'il

soit réellement prêt à effectuer la transition vers une existence sans assistance. Un financement adéquat est essentiel, tout comme une implication pragmatique à l'économie politique dans laquelle le programme doit fonctionner. Par exemple, les priorités ou les intérêts concurrents des gouvernements locaux ont parfois eu pour conséquence de défavoriser les réfugiés lorsque les fonds ont commencé à devenir plus rares.

Heureusement, l'Ouganda a tiré des enseignements de ces leçons du passé et progresse maintenant grâce à une approche globale qui s'intéresse aux besoins distincts en matière de développement des filles, des garçons, des femmes et des hommes qu'ils soient ougandais ou réfugiés. Le modèle adopté par l'Ouganda repose sur des séquences d'interventions humanitaires à court ou moyen terme et d'approches développementales à plus long terme afin d'aider les participants à augmenter progressivement leur niveau d'autosuffisance et de résilience.

Une opportunité partagée

Cet environnement accueillant comporte des avantages tangibles et contribue à restaurer la dignité des Ougandais comme des réfugiés. Et c'est là qu'intervient en conséquence la deuxième prémisses de la politique ougandaise : le déplacement est une opportunité partagée. Une étude économique récente portant sur les réfugiés en Ouganda a décrit une « communauté réfugiée qui est intégrée nationalement et transnationalement, qui contribue de manière positive à l'économie nationale, qui est économiquement diverse, qui est utilisatrice et créatrice de technologie, et qui est loin d'être uniformément dépendante de l'assistance internationale ».²

Les arguments présentés ne manquent pas de force : seulement 1 % des réfugiés qui vivent dans des zones rurales ougandaises dépendent entièrement de l'assistance humanitaire. Ils sont nombreux à gérer leurs propres entreprises et même à employer des Ougandais. De même, dans la capitale, Kampala, on estime que 1 réfugié sur 5 emploie des personnes autres que des membres de sa famille, et que 40 % de ceux qui sont employés par des réfugiés sont des Ougandais.

Plutôt que de voler des emplois, « parce qu'il est beaucoup plus probable pour des réfugiés de débiter une nouvelle entreprise que pour les résidents ougandais, ils tendent à augmenter plutôt qu'à réduire le nombre d'emplois disponibles ». Ce n'est pas l'unique contribution des réfugiés, ils paient aussi des impôts, ils stimulent la demande et apportent

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

de nouvelles idées et compétences dont les résidents ne disposaient peut-être pas. Pris dans leur ensemble, tous ces avantages « dépassent de loin les coûts additionnels en termes de services sociaux et de mesures de protection de l'environnement ».³

Bien évidemment, l'inclusion économique des réfugiés est également la bonne chose à faire sur le plan moral. Le pape François a récemment salué « la façon extraordinaire » dont l'Ouganda a accueilli les réfugiés et leur a donné les moyens « de reconstruire leur existence dans la sécurité et de restaurer la dignité qui accompagne le fait de pouvoir subvenir à ses propres besoins à travers un travail honnête ».⁴ De nombreux dirigeants ougandais, y compris le président Museveni, ont été eux-mêmes des réfugiés par le passé. Ils sont donc bien placés pour apprécier la dignité et l'espoir que l'autosuffisance peut apporter. À travers leur vision inclusive, l'Ouganda et ses partenaires internationaux ont découvert ce qu'une grande partie du monde a refusé d'accepter : que les avantages de l'autosuffisance des réfugiés dépassent de loin tous les coûts qui peuvent s'y associer.

Kelly T. Clements clements@unhcr.org
Haut-Commissaire adjointe des Nations Unies pour les réfugiés

Timothy Shoffner shoffner@unhcr.org
Consultant droit et politique

UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) www.unhcr.org

Leah Zamore lzamore@post.harvard.edu
Consultante droit et politique

1. Helen Clark et Filippo Grandi (2016) « Ne laisser aucun réfugié sur le bord du chemin ». www.project-syndicate.org/commentary/development-assistance-displaced-people-by-helen-clark-and-filippo-grandi-2016-01/french
2. Betts A et al (2014) *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions*, Humanitarian Innovation Project, Refugee Studies Centre www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-economies-2014.pdf
3. Arnold-Fernández E et Pollock S « Le droit au travail des réfugiés », *Revue Migrations Forcées* no. 44. www.fmreview.org/ft/detention/arnoldfernandez-pollock
4. « Pope hails Uganda's 'outstanding' treatment of refugees », 29 novembre 2015. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fbd5&id=565bf0a95

Les limites d'une assistance orientée vers le développement en Ouganda

Ulrike Krause

Dans les sites d'installation de type camp, l'assistance orientée vers le développement apportée par les agences d'aide réussi à peine à améliorer les conditions d'existence.

L'idée de relier la protection des réfugiés et les programmes d'assistance à l'aide au développement est loin d'être nouvelle, avec son optique de situation gagnant/gagnant pour tous, bailleurs, États d'asile et réfugiés, en théorie du moins. Déjà en 1960, l'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) avait tenté de relier ses programmes d'assistance aux réfugiés à l'aide au développement. Elle était passée d'une approche dite « d'intégration zonale » au cours des années 1960, à l'aide aux réfugiés et au développement dans les années 1980, et à l'aide au retour et au développement dans les années 1980 et 1990. Depuis le nouveau millénaire ce sont le Ciblage de l'aide au développement (CAD) et l'Initiative pour des solutions transitoires (IST) qui ont été utilisés dans le but d'assurer ce lien.

Toutes ces approches ont en commun de tenter de relier l'aide aux réfugiés à court terme à des projets de développement à moyen terme, en

vue d'offrir aux réfugiés comme aux populations d'accueil un accès aux services, et de privilégier une approche d'installation en milieu locale plutôt que dans des camps. Cependant, chaque approche l'a fait de manière différente. Depuis les années 1980, c'est l'idée de rendre les réfugiés autosuffisants par le biais de l'agriculture qui a été promue, un concept qui rejoint des débats récents sur la résilience et qui est toujours utilisé encore aujourd'hui.¹ Dans les années 1990, des projets à impact rapide (QIPs) étaient utilisés afin de promouvoir des efforts basés sur des mesures à petite échelle et à court terme.

Même si ces approches comportaient des avantages et des défauts, les principales raisons d'échec étaient similaires indépendamment de l'approche : manque de soutien et de coopération de la part des agences humanitaires et de développement, manque d'efficacité de la planification (à court terme) des programmes,

polarisation des positions respectives des États bailleurs du Nord et des États d'asile du Sud, manque de volonté politique et financement insuffisant.² C'est pourquoi, malgré ces initiatives qui se sont poursuivies pendant plusieurs décennies, la protection et l'assistance des réfugiés sont toujours des domaines qualifiés d'assistance humanitaire d'urgence à court terme en opposition à l'aide au développement à moyen et plus long terme. Ironiquement, ces interventions à « court terme » durent – au vu des tendances à la prolongation des situations de refuge partout dans le monde – en moyenne près de vingt ans.

Le cas de l'Ouganda

L'assistance aux réfugiés en Ouganda est considérée comme progressiste parce qu'elle se fonde sur une nouvelle politique sur les réfugiés et qu'elle comporte une orientation vers le développement. Cette nouvelle politique sur les réfugiés est entrée en vigueur en 2009 et inclut un certain nombre de révisions de la politique antérieure relativement restrictive. Par exemple, les réfugiés ont maintenant le droit à la propriété, au travail, à la culture des terres ainsi qu'à la liberté de mouvement.³ Au cours des dernières années, le gouvernement de l'Ouganda a également inclus les réfugiés dans ses plans nationaux de développement et de réduction de la pauvreté.

Depuis 1960, l'Ouganda accueille des réfugiés principalement en provenance des pays voisins, et ils sont regroupés dans des installations rurales proches des frontières dans le nord et l'ouest du pays. L'assistance aux réfugiés en Ouganda comporte des composantes axées sur le développement comme le démontre l'instauration, à l'échelle nationale, d'un système d'installation locale en milieu rural auquel le gouvernement a alloué plus de 3300 km² de terres.

Trois stratégies explicites définissent l'orientation vers le développement de l'aide aux réfugiés : la stratégie de promotion de l'autosuffisance (Self-Reliance Strategy - SRS), la stratégie d'assistance au développement pour les zones d'accueil des réfugiés (Development Assistance for Refugee Hosting Areas - DAR) et la stratégie pour l'autonomisation des réfugiés et de la population hôte (Refugee and Host Population Empowerment - ReHOPE). La stratégie de promotion de l'autosuffisance a été établie en 1999 dans le but de promouvoir la capacité des réfugiés et des ressortissants ougandais vivant dans ces zones d'accueil de subvenir à leurs propres besoins tout en intégrant les structures locales de services aux systèmes nationaux. S'appuyant sur les acquis de la SRS, la stratégie

d'assistance au développement pour les zones d'accueil des réfugiés a été mise en place en 2003 et s'est donnée pour cible d'améliorer les conditions de vie des réfugiés et des résidents ougandais. La stratégie la plus récente, ReHOPE, recherche également l'autonomie des réfugiés en les rendant autosuffisants grâce à des mesures ciblées sur les moyens d'existence.

Pour y parvenir, ces trois stratégies cherchent à intégrer les structures de services aux systèmes nationaux et à aider les réfugiés à devenir indépendants des structures et de l'approvisionnement d'aide. L'intégration des services locaux non seulement permet à la population nationale d'avoir accès aux services comme l'éducation et les soins de santé établis dans un contexte humanitaire mais permet également l'entretien de ces installations sur le long terme, même après le rapatriement des réfugiés dans leurs pays d'origine. C'est à travers des approches fondées sur l'agriculture que l'indépendance des réfugiés est recherchée. Dans cette optique, les réfugiés reçoivent deux parcelles de terre – l'une pour y vivre et l'autre destinée à la culture – ainsi que les moyens nécessaires pour travailler la terre.

Les sites d'installation de réfugiés sont tous relativement étendus. Par exemple le site d'installation appelé Rhino Camp dans le Nord-ouest, établi en 1992, a une capacité d'accueil de 32 000 réfugiés et s'étend sur une zone d'environ 225 km². Le site d'installation de réfugiés de Kyaka II dans le centre de l'Ouganda, a été établi en 1993 et compte sur une superficie d'environ 84 km² pour une capacité d'accueil de 17 000 réfugiés. Ces sites d'installation ressemblent à des villages dans lesquels les réfugiés vivent côte à côte avec leurs voisins ougandais, et les deux populations ont accès aux services fournis par les agences d'aide. Ces sites d'installation comptent plusieurs écoles primaires (même s'il est vrai qu'il n'y a que très peu d'écoles secondaires). Dans chaque site d'installation, on trouve des marchés dans lesquels les réfugiés et les Ougandais peuvent acheter et vendre leurs récoltes et d'autres produits. Rhino Camp dispose également d'un centre de formation professionnelle dans lequel un certain nombre de réfugiés et d'Ougandais peuvent apprendre différents métiers comme ceux de charpentier, tailleur, ferblantier ou ferronnier. À Kyaka II, les réfugiés produisent des MakaPads⁴, des serviettes hygiéniques fabriquées localement.

Contraintes

Néanmoins, ces sites d'installation sont des espaces géographiques limités dans des régions

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

rurales éloignées qui sont relativement isolées des centres urbains en pleine expansion. Des terres y ont été allouées parce que les zones étaient peu peuplées avant que les réfugiés ne s'y installent. Même si l'aide aux réfugiés est orientée vers le développement et a pour but d'améliorer leurs moyens d'existence, les réfugiés restent confrontés à de nombreuses restrictions et limites dans les sites d'installation, et en dépit de la révision de la politique sur les réfugiés, ils restent incapables de subvenir entièrement à leurs besoins sans aide extérieure. Ils n'ont que très peu d'opportunités pour trouver des emplois formels, parce que les distances qu'ils ont le droit de parcourir sont limitées par les décisions prises par le bureau local du Premier Ministre et que les coûts de transport sont trop élevés ; les parcelles de terre allouées sont trop petites et la qualité des sols est souvent trop médiocre pour obtenir une récolte suffisante ; finalement, la zone est également trop limitée pour permettre de laisser en jachère une partie des terres pendant une saison, ce qui serait nécessaire pour garantir la productivité à long terme. Les réfugiés restent donc en partie dépendants de l'aide.

Malgré cette orientation vers le développement, les cycles de planification des agences d'aide restent annuels, ce qui n'est pas adapté à des programmes à moyen terme. En outre, l'assistance dans les sites d'installation est principalement assurée par des partenaires de mise en œuvre de l'UNHCR, et pas par des agences de développement, et l'on est en droit de se demander où se trouvent ces dernières. Si le travail est supposé être axé sur le développement, pourquoi ne semble-t-il pas y avoir, ou seulement très peu d'agences de développement en charge de la mise en œuvre de ces programmes ? Ainsi, le type d'aide fournie reste similaire à l'aide humanitaire plutôt qu'à une aide au développement mieux adaptée au moyen terme.

Au niveau politique et stratégique, des reproches peuvent être faits à des programmes qui tentent d'intégrer les services au système national mais sans chercher à intégrer les réfugiés. Le rapatriement des réfugiés est l'objectif politique – plutôt que de leur permettre de rester et de s'intégrer localement – alors que les structures des services restent à disposition des populations locales.

Davantage de questions que de réponses ?

Les stratégies d'assistance aux réfugiés telles qu'appliquées dans ces sites d'installation en Ouganda révèlent un certain degré de volonté politiques et d'intérêts à relier

la protection des réfugiés et l'aide au développement. Toutefois, les difficultés persistent et sont telles qu'elles remettent en question la structure dans son ensemble.

Il a pu sembler évident initialement que les régions qui accueillent des réfugiés tirent parti de mesures de développement comme l'amélioration de l'infrastructure et la fourniture de services. Mais les réfugiés bénéficient-ils réellement de ces mesures ? Malgré l'apparence de villages de ces sites d'installation, dans les faits les réfugiés restent enfermés dans des camps, ils sont confrontés à des conditions de vie restrictives et continuent de dépendre, dans une certaine mesure, de l'aide extérieure. Bien plus, en ciblant l'agriculture comme moyen d'accès à l'autosuffisance, on présuppose implicitement que tous les réfugiés sont des agriculteurs en négligeant de tenir compte de la diversité de leurs intérêts, capacités et compétences.

Il semble néanmoins qu'une question générale n'ait pas encore trouvé de réponse : pourquoi les agences d'aide, les bailleurs et les pays d'asile démontrent-ils autant d'intérêt à relier l'aide aux réfugiés à l'aide au développement ?

Il semblerait que chacun d'entre eux – agences d'aide, bailleurs et pays d'asile – poursuive des objectifs spécifiques et que les objectifs des uns n'ont peut-être pas grand-chose en commun avec ceux des autres. En ce qui concerne les organisations d'aide aux réfugiés qui souffrent d'une limitation de leur financement, particulièrement dans les situations prolongées, l'orientation vers le développement offre une possibilité d'accéder à d'autres sources de financement ou peut-être de réduire certains coûts. Et même s'ils allouent des fonds supplémentaires, les pays bailleurs sont peut-être simplement à la recherche de moyens pour maintenir les réfugiés dans le Sud. Quant aux pays d'asile, comme l'Ouganda, le recours à ce type d'approche représente un moyen intelligent d'améliorer l'infrastructure des régions qui accueillent des réfugiés et qui sont souvent isolées et négligées. Pour finir, les agences de développement, dans l'ensemble se sont montrées réticentes à tenir compte des réfugiés dans leurs plans de promotion d'un développement durable, même si plusieurs d'entre elles ont commencé à faire preuve d'un intérêt et d'un engagement croissants dans le cadre de projets récents comme l'Initiative pour des solutions transitoires (IST).

Ces divergences institutionnelles révèlent qu'il n'est pas évident de décider si le but de l'assistance aux réfugiés orientée vers le développement dans le cas des sites d'installation

en Ouganda consiste à développer une région ou à améliorer les conditions de vie des réfugiés dans les camps et les sites d'installation, ou encore à renforcer la programmation dans des situations qui se prolongent. Tant que le but global ultime ne sera pas clarifié, la possibilité d'établir des liens effectifs continuera de s'épêtrer dans les contradictions.

Ulrike Krause ulrike.krause@staff.uni-marburg.de
Chargée de recherche, Center for Conflict Studies,

Université Philipp de Marburg
www.uni-marburg.de/konfliktforschung/

1. Voir également : Easton-Calabria E E (2014) « Innovation and refugee livelihoods: a historical perspective », *Revue Migrations Forcées*, Supplément : Innovation & Refugees www.fmreview.org/innovation/eastoncalabria
2. Krause U (2013) *Linking Refugee Protection with Development Assistance. Analyses with a Case Study in Uganda*. Nomos.
3. Ouganda (2006) *Loi sur les réfugiés de 2006*. www.refworld.org/docid/4b7baba52.html
4. Musaazi M (2014) « Technology, production and partnership innovation in Uganda » *Revue Migrations Forcées*, Supplément : Innovation & Refugees www.fmreview.org/innovation/musaazi

Dire les choses telles qu'elles sont

Tammi Sharpe et Elias Schneider

En permettant aux personnes déplacées contre leur gré de faire entendre leur voix, les histoires orales constituent une méthode efficace pour les intégrer aux travaux et aux pratiques des professionnels recherchant des solutions face aux crises de déplacement.

L'un des éléments centraux pour mieux comprendre et mieux trouver des solutions durables au déplacement (et l'un des éléments qui nous échappent le plus régulièrement) est de comprendre comment les personnes directement concernées par le déplacement peuvent contribuer au mieux à ce processus. En effet, dans la quête de solutions, la voix des personnes victimes de discrimination, marginalisées, privées de leurs droits et ayant vécu directement le déplacement est souvent ignorée. Ces personnes ont pourtant un point de vue sur leur souffrance, sur les causes et les moteurs des conflits et également sur les solutions nécessaires pour soigner les blessures de leur communauté et reconstruire le tissu social.

Les histoires orales permettent de recueillir des souvenirs, des commentaires personnels et des informations par le biais d'entretiens avec les personnes qui ont participé à des événements ou des moments importants, ou qui les ont observés. Ce type d'entretien est « un champ d'étude de même qu'une méthode pour recueillir, préserver et interpréter les témoignages et les souvenirs des personnes, des communautés et des participants aux événements passés ».¹

Par le passé, l'enregistrement des histoires des réfugiés s'est limité soit à la détermination technique du statut de réfugié (généralement de nature confidentielle et d'un usage limité), soit à des témoignages individuels isolés qui étaient utiles à des fins de plaidoyer. Ainsi, les anciens réfugiés et les réfugiés actuels pouvaient être interrogés, notamment lorsqu'ils

se trouvaient dans un camp de réfugiés ou suite à un rapatriement ou une réinstallation réussis, pour leur permettre de partager leur vision des choses, leurs expériences et leurs perspectives sur les solutions à apporter. Ultérieurement, ces entretiens ne permettraient pas seulement de compléter le compte rendu historique de la crise, mais ils pourraient également éclairer la réintégration, la stabilisation, la construction de la paix, la justice transitionnelle et les stratégies de réconciliation. En soi-même, l'entretien peut également avoir un pouvoir de guérison.

Ces histoires peuvent être un outil puissant pour induire le changement politique nécessaire. L'auteur du blog *Humans of New York*³, qui publie régulièrement des anecdotes ou des récits individuels des habitants de cette ville, a parcouru la route des Balkans pour enregistrer les témoignages de réfugiés venus de Syrie, d'Afghanistan et de nombreux autres pays. Ces comptes rendus ont permis d'inspirer un vaste soutien et une grande compassion face à la souffrance de ces personnes.

Une manifestation parallèle au Dialogue du Haut-commissaire sur les défis de la protection (2015) a permis de recueillir des informations sur le genre de rôle que les histoires orales pourraient jouer dans des contextes volatiles, où le travail du personnel humanitaire est circonscrit par les couvre-feu et les installations sécurisées, qui tendent à les séparer des populations mêmes qu'ils souhaitent aider. Dans ce type de situation, les histoires orales pourraient servir d'outils précieux pour contourner les contraintes sécuritaires et favoriser une

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

meilleure compréhension des craintes, des espoirs et des motivations des populations touchées. Cela permettrait à son tour d'améliorer l'élaboration des programmes et des politiques en fournissant des informations de première main aux militants des droits humains, aux médiateurs de paix et aux fonctionnaires publics.

Les histoires orales pourraient être importantes pour l'avenir des pays en guerre et, par là-même, pour les solutions apportées aux personnes déplacées. En Syrie, par exemple, les différentes communautés coexistaient en paix avant que la guerre n'éclate. Ce souvenir est toutefois enfoui de plus en plus profondément dans le contexte de l'évolution des conflits et des analyses partisanes élaborées pour servir des objectifs politiques. Certains pays déchirés par la guerre se heurtent à des défis semblables, à l'instar de la République centrafricaine ou du Soudan du Sud. L'enregistrement des expériences et des histoires individuelles

permettra d'obtenir un compte rendu historique plus complet du conflit. Ce compte rendu aidera à réparer le tissu social du pays et, par là-même, à poser les fondations d'une coexistence pacifique renouvelée. Ces histoires pourraient être précieuses pour les acteurs de la paix, les chercheurs et les acteurs de la justice transitionnelle, en leur permettant de mieux comprendre les racines des conflits dans le cadre de leur quête de solutions durables.

Tammi Sharpe sharpet@unhcr.org

Conseillère principale (Développement et solutions), UNHCR

Elias Schneider schneiel@unhcr.org

Chargé de recherche Carlo Schmid, UNHCR
www.unhcr.org

1. Tiré de la définition donnée par The Oral History Association (traduction) www.oralhistory.org/about/do-oral-history/
2. McKirdy C (2015) *Practicing Oral History with Immigrant Narrators*. Left Coast Press
3. www.humansofnewyork.com/

Les liens Somalie-Yemen : réfugiés et rapatriés

Maimuna Mohamud

Les stratégies mises en place par les réfugiés Yéménites en Somalie s'appuient entièrement sur les réseaux sociaux et les liens culturels qui existent entre la Corne de l'Afrique et le Yémen. Alors que parallèlement les réfugiés somaliens qui rentrent du Yémen doivent trouver pour se réinstaller des zones plus sûres à l'intérieur de la Somalie.

Nombreux sont ceux parmi les milliers de réfugiés somaliens auxquels le Yémen a offert pendant des dizaines d'années un statut de réfugié *prima facie* qui se trouvent maintenant contraints de rentrer suite aux combats qui ont lieu au Yémen. Pendant ce temps, des populations yéménites déracinées traversent le Golfe d'Aden en nombres de plus en plus importants dans l'espoir de trouver refuge et protection en Somalie et dans les autres pays de la Corne de l'Afrique.

C'est dans les centres de réception que les réfugiés yéménites et les rapatriés somaliens – s'ils survivent la périlleuse traversée en mer, rencontrent leurs premières difficultés. Dans le cadre du processus d'enregistrement, les réfugiés doivent pouvoir présenter un document prouvant leur nationalité yéménite ou, dans le cas des rapatriés somaliens, leur statut de réfugiés au Yémen. Ces centres – comme ceux que l'on trouve dans les villes portuaires de Berbera et Bossasso – dépendent de l'autorité des gouvernements régionaux somaliens du Somaliland et du Puntland pour l'enregistrement des réfugiés et des rapatriés somaliens. Ils

sont uniquement prévus pour fournir aux réfugiés une assistance humanitaire à leur arrivée, c'est-à-dire de la nourriture et un abri, et à ce titre ne sont pas habilités à prendre des dispositions relatives à l'installation à plus long terme des réfugiés et des rapatriés.

Les rapatriés somaliens

Le Somaliland, le Puntland et le gouvernement fédéral de Mogadiscio ont tous exprimé leur volonté de réadmettre les anciens réfugiés de retour. Toutefois cette rhétorique pose problème. Les gouvernements semblent plaider pour un retour rapide des rapatriés dans leurs régions d'origine peu après leur arrivée, indépendamment de la persistance des facteurs qui avaient provoqué leur déplacement en premier lieu. Jusqu'à présent, chacune des trois administrations, s'est montrée réticente à mettre en place des politiques et des cadres généraux susceptibles de garantir la sécurité des rapatriés en soutenant leur réinstallation dans des régions plus sûres. Chacune de ces administrations politiques se montre incapable (et dans certains cas ne le

veut simplement pas) de protéger et intégrer les Somaliens qui sont obligés de subir une transition abrupte entre la situation de réfugiés au Yémen et celle maintenant de rapatriés en Somalie.

Les stratégies des Yéménites

Dans le contexte des Yéménites déplacés en Somalie, l'approche de mise en camp privilégiée par l'UNHCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, est contestée par les réfugiés. De nombreux réfugiés sont convaincus que l'enregistrement et la mise en camp les rendra impuissants et les empêchera de prendre des décisions importantes, comme par exemple de décider eux-mêmes où vivre et quand retourner chez eux.

Du fait de la longue histoire de contact entre les deux pays, les réfugiés Yéménites considèrent la Somalie comme un pays culturellement familier, malgré les différences linguistiques ; ce qui contribue à renforcer leur confiance dans leur capacité à naviguer les difficultés de la vie urbaine dans ce pays. On constate une tendance chez les réfugiés yéménites à préférer « s'installer » dans les capitales d'Hargeisa et de Mogadiscio où ils peuvent obtenir de l'aide auprès de populations yéménites déjà sur place. À ce jour, la politique du gouvernement du Somaliland permet aux réfugiés yéménites de s'installer relativement facilement dans les zones urbaines, et de nombreux réfugiés ont initié de petites entreprises à Hargeisa comme à Mogadiscio. Dans chacune de ces deux villes il existe des Conseils de la diaspora yéménite. Ces Conseils s'efforcent de suivre le nombre de Yéménites qui arrivent, les enregistrent de manière informelle et les aident à trouver des informations et un hébergement. Les Conseils de la diaspora yéménite ont également un objectif de coordination entre les réfugiés et les autorités, locales ou nationales. Ils jouent un rôle essentiel dans les décisions prises par les réfugiés sur où et comment s'installer.

Les réfugiés yéménites en Somalie tirent parti de deux ressources importantes pour survivre de manière autonome : des liens économiques et culturels anciens et bien établis entre les deux nations, et le soutien des autres Yéménites de la diaspora. Ces ressources permettent aux réfugiés d'explorer des moyens alternatifs de survie plutôt que de compter uniquement sur l'assistance qu'ils reçoivent dans les camps. Toutefois, malgré ce degré important d'autosuffisance dont jouissent les réfugiés yéménites qui vivent dans les deux plus grandes villes de Somalie, sur le plan juridique la protection de leurs droits reste généralement irrésolue.



La place du marché de Basateen, la région majoritairement somalienne d'Aden, dans le sud du Yémen.

Auto-installation et assistance

Deux questions importantes subsistent, adressées non seulement à l'UNHCR et à ses partenaires mais aussi aux gouvernements somaliens : Premièrement, comment le ou les gouvernements peuvent-ils apporter une protection institutionnelle et une assistance aux réfugiés ? Et deuxièmement, comment les agences d'aide peuvent-elles apporter de l'aide aux communautés urbaines qui sont opposées à la réinstallation dans des camps ruraux et craignent les conséquences sur leur liberté et leur dignité d'une mise en camp à long terme ?

Au vu de la réticence généralisée de la plupart des réfugiés de s'enregistrer officiellement auprès de l'UNHCR, promouvoir de meilleures relations entre les Conseils de la diaspora yéménites et les organisations internationales est un facteur déterminant pour rassembler des informations sur les réfugiés qui se trouvent en milieu urbain et tenter de répondre à leurs besoins au fil du temps. Il est essentiel également que les gouvernements locaux somaliens maintiennent et encouragent des attitudes favorables à l'égard des réfugiés indépendamment de leur lieu de résidence ; si les autorités somaliennes permettent aux Yéménites d'établir des entreprises avec aussi peu de restrictions que possible, les réfugiés peuvent contribuer positivement au développement économique de la région.

Les capacités politiques et pratiques des autorités somaliennes de coordonner les réponses données à la situation des réfugiés et des rapatriés doivent débiter par une révision des politiques ad hoc en vigueur et la préparation d'un terrain favorable à des réponses institutionnelles réalistes à travers l'ensemble de la région somalienne – visant à permettre aux Somaliens un retour durable et aux Yéménites de se construire des vies actives en exil.

Maimuna Mohamud
maimuna.mohamud@heritageinstitute.org
 Chercheuse indépendante

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

Un rôle pour les analyses de marché

Garantir aux réfugiés un accès à l'emploi permettrait d'atténuer les problèmes liés à une intervention principalement humanitaire. Les analyses de marché peuvent mettre en correspondance les carences dans le monde du travail et les compétences des réfugiés. Les autorités et les communautés d'accueil se préoccupent souvent de l'impact des réfugiés sur leur économie. Une solution pour apaiser leurs craintes consiste à orienter l'intervention (à partir du moment-même où les réfugiés arrivent) de manière à tirer le plus grand avantage de la participation économique des réfugiés afin que la communauté d'accueil en bénéficie elle aussi. Pour concevoir une intervention dans cette optique, il est nécessaire de conduire une analyse de marché détaillant à la fois les carences sur le marché du travail national et les compétences dont dispose la nouvelle communauté de réfugiés – c'est-à-dire de mettre en correspondance les besoins du marché intérieur et les compétences de la main-d'œuvre disponible. Grâce à ces informations, les autorités et les praticiens pourront identifier les différentes options en matière de logement, de travail et de distribution de l'aide, avec l'autosuffisance comme ultime objectif.

Les compétences requises pour conduire des analyses de marché rapides et précises sont relativement rares parmi les praticiens intervenant actuellement auprès des réfugiés. Il est donc primordial d'établir des partenariats avec des institutions de recherche qui collectent des données et qui peuvent donc fournir des modèles de collecte rapide d'informations par des universitaires ou des praticiens. Des institutions telles que la Banque mondiale ou diverses organisations privées disposent des compétences permettant de réaliser des analyses de marché rapides et parfois complexes.

Ce type de savoir-faire pourrait aider les praticiens intervenant auprès des réfugiés à suggérer rapidement d'autres solutions que les camps de regroupement, qui permettraient de promouvoir le développement économique dès les premières étapes du déplacement mais aussi d'éclairer les activités de plaidoyer politique visant à aider les réfugiés en situation de déplacement prolongée à accéder aux marchés.

Cependant, l'accès au marché ne permet pas en lui-même de protéger les réfugiés contre l'exploitation. C'est pourquoi il faut également élaborer des directives sur l'accès à l'emploi formel et les protections en matière d'emploi, y compris la garantie d'un salaire minimum.

Les programmes d'amélioration des moyens de subsistance qui sont éclairés par des analyses de marché et qui donnent priorité à un accès formel et non discriminatoire au marché du travail constituent seulement quelques éléments d'une feuille de route plus globale. Pour être efficace, cette feuille de route devrait inclure d'autres approches visant par exemple à mettre en relation ces programmes avec des partenaires compétents dans le domaine de la défense des droits du travail, à aider les réfugiés à accéder à des formations professionnelles ou encore à créer des espaces communs qui soient accessibles tant par les réfugiés que par la population locale.

Diana Essex diana.essex@asylumaccess.org
Directrice adjointe, Asylum Access

Jessica Therkelsen
jessica.therkelsen@asylumaccess.org
Directrice des politiques mondiales, Asylum Access
www.asylumaccess.org

Anna Wirth anna.k.wirth@hotmail.co.nz
Chercheuse indépendante

Au Brésil, des allocations familiales également versées aux réfugiés

Le gouvernement brésilien a décidé que les réfugiés peuvent bénéficier d'une allocation initialement instaurée pour aider les familles brésiliennes les plus pauvres. Le fonds familial (*Bolsa Família*) est un programme d'allocations de petites sommes en espèces destiné aux familles pauvres. Établi en 2004,¹ il unifie plusieurs initiatives éparpillées, telles que les

subventions scolaires, alimentaires ou à l'achat de carburant, dont étaient précédemment responsables le ministère de l'Éducation, le ministère de la Santé et le ministère des Mines et de l'énergie, respectivement.

L'objectif de cette allocation est de réduire la pauvreté au sein des familles et de rompre le cycle de l'indigence, principalement en assurant

la scolarisation continue des enfants et en préconisant de meilleures pratiques sanitaires, ce qui promeut également les objectifs du Millénaire pour le développement concernant la réduction de la malnutrition, l'éducation universelle et la réduction de la mortalité infantile.

À jour, ce programme est parvenu à atteindre ses objectifs puisque, grâce à lui, la classe moyenne a gonflé de 45 à 105 millions de personnes en dix ans environ, un progrès remarquable dans un pays comptant 200 millions d'habitants.²

La mise à disposition de cette subvention aux réfugiés a été rendue possible grâce à la loi sur les étrangers de 1980, qui prévoit que « l'étranger résidant au Brésil peut exercer les droits reconnus pour les ressortissants brésiliens ».³ Afin de pouvoir bénéficier de cette prestation, le migrant ou réfugié concerné doit être un résident légal au Brésil, être enregistré auprès du registre unifié les ménages (Cadastro Único para Programas Sociais), répondre aux critères d'admissibilité en matière de revenus et répondre également aux conditions de base liées au versement de cette subvention, par exemple l'assiduité scolaire, la vaccination et ainsi de suite.⁴

En réponse aux critiques affirmant que les migrants et les réfugiés ont des besoins différents des Brésiliens, le Comité national du Brésil pour les réfugiés (CONARE) affirme

que l'assistance supplémentaire ciblant les réfugiés répond aux besoins par le biais d'aides supplémentaires apportée aux États, aux autorités locales et aux organisations de la société civile, qui ont ensuite pour responsabilité de leur fournir un abri, des cours de langue portugaise, une assistance juridique et psychiatrique et, si nécessaire, une assistance financière.

Bien que la mise à disposition des mêmes allocations pour les citoyens brésiliens et pour les migrants et réfugiés représente un pas dans la bonne direction, cette mesure ne devrait pas empêcher les autorités brésiliennes d'élaborer des politiques publiques ciblant spécifiquement les réfugiés, car leur inclusion aux programmes d'assistance conçus pour les Brésiliens peut également servir à masquer leurs problèmes spécifiques.

Lilian Yamamoto *lillianmitsuko@yahoo.it*

Membre du groupe de recherche sur les droits humains et la vulnérabilité, Universidade Católica de Santos, Brésil www.unisantos.br/

1. Loi no. 10.836, 9 janvier 2004.

2. <http://cnsnews.com/news/article/new-middle-class-driving-brazil-economic-makeover>

3. Article 95 de la loi sur les étrangers no 6.815/1980

4. Consultez *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*, de Lindert K, Linder A, Hobbs J & de la Brière B (2007), Banque mondiale SP Document de discussion no 0709 <http://tinyurl.com/WB-BolsaFamilia>

Politiques de transition et solutions durables pour les Pandits du Cachemire déplacés

Sudha G Rajput

L'impasse dans laquelle continuent de se trouver les personnes déplacées de la Vallée du Cachemire depuis 1989 est une conséquence involontaire des politiques antérieures. Pour les décideurs politiques, des dilemmes moraux apparaissent toutefois lorsqu'il convient d'opérer une transition pour passer de politiques « temporaires » préservant les communautés déplacées intactes dans des « zones sûres » à des politiques visant à trouver des solutions à long terme.

La vie des personnes déplacées par un conflit est fortement influencée par les politiques initialement formulées pour répondre à cette crise alors qu'elle se déroule. En plus de la difficulté de « tout recommencer », les groupes déplacés par un conflit restent marginalisés par les membres des communautés d'accueil de même que par les responsables de l'élaboration de politiques, qui peuvent les catégoriser, par exemple, comme migrants, minorités ou invités afin de dissimuler la véritable cause de leur déplacement. Souvent,

les politiques formulées pour répondre à la crise à l'origine de ce déplacement sont un résultat de cette catégorisation ; c'était par exemple le cas des politiques élaborées suite à l'éviction forcée des Pandits de la vallée du Cachemire administrée par l'Inde, en 1989.

Les personnes ayant fui constituent les quelque 250 000 Cachemiriens déplacés, que les autorités indiennes désignent comme des « migrants ». Il faut ajouter à ce chiffre une nouvelle génération entière de jeunes nés et

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

éduqués en dehors du Cachemire. Aujourd'hui, le déplacement de cette communauté dure depuis plus de 25 ans, et pourtant les politiques « temporaires » alignées sur les perspectives initiales des décideurs, et qui avaient été conçues pour répondre aux « besoins transitoires » des personnes déplacées, demeurent inchangées.

Quant aux communautés concernées, leur déplacement inopiné de la Vallée a représenté pour elles un défi de grande ampleur. Cette éviction forcée a brisé des familles, rompu des liens sociaux et culturels et détruit les possibilités d'emploi, d'instruction ou de mariage de nombreuses personnes. En plus de traumatismes psychologiques et sociaux, la communauté a également dû surmonter les difficultés liées au climat chaud des villes de Delhi et Jammu et au besoin de trouver sa voie dans une société plus nombreuse, plus saturée et plus bureaucratique.

Dans l'ensemble, les femmes de la communauté se sont montrées plus résilientes et capables de recouvrer plus rapidement leur contenance que les hommes, dont l'expérience traumatisante a été aggravée par la nécessité de devoir accepter des emplois qu'ils considéraient comme humiliants, mais indispensables à leur survie dans une nouvelle ville. Les femmes, au contraire, ont acquis de nouvelles compétences commerciales pour aider leur époux à gérer les boutiques « temporaires » attribuées aux déplacés. La transformation de commerçants respectables et Pandits de la Vallée en migrants anonymes a été une expérience extravagante pour les membres de cette communauté, compliquée de surcroît par le caractère ambigu et ponctuel des politiques « temporaires » ou « ciblant les migrants ».

Cadre politique

Même après 25 ans, les autorités nationales continuent de caractériser ce déplacement comme le résultat d'une « perturbation temporaire dans la Vallée » et de soutenir avec ténacité que « les familles doivent rentrer chez elles ». Par conséquent, tout un éventail de politiques officielles a été déployé au fil des décennies afin de « servir les besoins transnationaux des migrants ».¹ Cette approche contraste avec la vision des familles, qui appréhendent cette crise comme irréversible, ayant « endommagé leur communauté » de manière permanente. Ainsi, les familles estiment que les politiques transitionnelles sont « superflues », « humiliantes » et même « inutiles ».² Au fil des années, les politiques ont évolué en réaction aux besoins changeants de cette communauté. Toutefois, ce portefeuille de politiques a donné

des résultats mitigés, tant pour les bénéficiaires que pour les responsables de leur élaboration.

Catégorisation officielle : les membres de la communauté cachemirienne ont souffert d'une faible inclusion sociale et d'un accès limité aux services en raison de leur catégorisation officielle en tant que migrants. Même s'il faut reconnaître l'importance de telles catégorisations comme moyen d'identifier les membres légitimes d'un groupe afin de leur distribuer des rations alimentaires et d'autres avantages, cette étiquette a également encouragé les communautés d'accueil de Delhi et de Jammu à maintenir la communauté cachemirienne en dehors de leurs cercles économiques et sociaux. De plus, comme la catégorie « migrants » suggère un départ volontaire de la Vallée, elle a permis aux responsables publics d'éviter toute confrontation avec les auteurs des évictions forcées, à qui aucun compte n'a jamais été demandé.

Logement : face à cette soi-disant « perturbation temporaire », les autorités ont réagi en offrant à cette communauté des installations semblables à des townships à l'extérieur de la Vallée, censées être un havre de sécurité et « reproduire quasiment l'environnement d'origine ». Conformément à la vision officielle de ce déplacement comme une crise temporaire, les autorités conservent la propriété de ces townships et permettent aux résidents d'y séjourner jusqu'à ce que la situation revienne à la normale dans la Vallée. Mais en leur qualité de locataires temporaires de deux-pièces dans des immeubles de Jammu, les familles continuent de déplorer la perte de leur foyer ancestral. La nature transitoire de ce logement n'aide aucunement à apaiser les préoccupations les plus profondes de cette communauté : retrouver un sentiment de normalité et une sécurité à long terme. Toutefois, les responsables de l'élaboration de politiques font face à un dilemme moral : opérer une transition pour intégrer ces familles à la communauté générale serait reconnaître que cette crise n'est pas seulement temporaire, et pourrait briser tout espoir parmi les personnes souhaitant rentrer chez elles un jour ou l'autre.

Moyens de subsistance : il est difficile pour toutes les communautés déplacées de s'assurer un accès aux opportunités économiques, tandis que les pressions accrues qui se répercutent sur les communautés d'accueil se traduisent souvent par une augmentation des tensions entre ces deux groupes. Afin d'atténuer ces pressions, la série de politiques destinées aux familles prévoyait l'usage temporaire de boutiques mises à leur disposition dans les communautés d'accueil. À

court terme, cette mesure permet aux familles de regagner au moins partiellement leur dignité et leur bien-être économique. Toutefois, les autorités conservent la propriété de ces boutiques et interdisent leur expansion. Enfin, toute transition de ces boutiques temporaires vers des moyens de génération de revenus plus durables impliquerait de reconnaître que le déplacement a rendu impossible le retour des déplacés.

Éducation : au contraire des politiques qui n'ont pas eu l'impact souhaité sur leurs bénéficiaires, une politique a été encensée par les familles après avoir eu un impact positif sur leur expérience globale du déplacement. Dans le cadre de l'Affectation spéciale pour les enfants de migrant cachemiriens, les enfants des familles déplacées ont pu tirer parti du système scolaire de la société d'accueil en évitant les procédures bureaucratiques requises pour s'inscrire à l'école. Cette initiative judicieuse n'a pas seulement permis d'éviter que les enfants deviennent les victimes de la rue et de l'exploitation par le travail, mais elle a également autonomisé les jeunes Cachemiriens en leur transmettant des outils de survie et en les rendant plus résilients et plus confiants. Cette expérience contraste avec les stratégies de survie de nombreuses communautés déplacées autour du monde. La politique éducative destinée aux Pandits déplacés est un exemple louable de politique pouvant donner des résultats visibles, non seulement pour les personnes déplacées mais aussi pour les membres des communautés d'accueil et pour la nation elle-même. Ces pratiques sont un véritable exemple à reproduire parmi des communautés semblablement déplacées dans le monde entier.

Reconnaître les risques des politiques transitionnelles

Alors que les townships organisés par les autorités ont joué un rôle crucial au cours des premières années du déplacement, ils ont fini par créer, au fil d'années de déplacement prolongé, une division culturelle et sociétale entre les communautés locales et les personnes déplacées, et n'ont fait que renforcer la vision stéréotypée que chaque groupe entretient de l'autre. Ironiquement, en dépit d'être entourées par les membres de leur propre communauté, avec leurs temples, leurs écoles et leurs boutiques, les familles de Pandits du Cachemire n'acceptent pas de vivre dans un endroit dénué d'opportunités économiques ou d'espace politique. Il est temps d'admettre que, lorsqu'une politique perpétue une situation dans laquelle deux sociétés vivent en parallèle, elle

créé un terreau fertile favorisant l'apparition de nouveaux conflits ainsi que des risques moraux pour toutes les parties impliquées, y compris en posant des risques pour la communauté d'accueil.

Malheureusement, les politiques continueront d'accentuer ces divisions mêmes si les nouvelles autorités nationales mettent en œuvre leur projet visant à accorder aux personnes souhaitant retourner chez elles une parcelle de terre au Cachemire. Un tel projet risque de garantir uniquement la perpétuation de la séparation des deux communautés qui coexistaient auparavant dans cette région, ce qui ne fera qu'aggraver le dilemme moral des décideurs politiques.

En quête de solutions durables, la jeunesse Pandit du Cachemire, née et élevée dans des communautés établies hors du Cachemire et dorénavant autonomisée par son éducation, devrait capitaliser sur ses compétences nouvellement acquises en établissant des partenariats avec des organisations non gouvernementales, des leaders populaires et des décideurs politiques pour garantir que le renforcement des capacités, plutôt que la division des communautés, devienne la ligne stratégique. Ces jeunes personnes ont un rôle de premier plan à jouer dans la planification et la mise en œuvre de solutions durables, et sont en position de demander à participer à la mise en place des réformes sociétales et du développement communautaire nécessaires, non seulement pour que les membres de leur communauté soient transférés d'un logement transitoire vers un logement ordinaire mais aussi pour qu'ils soient reconnus comme des membres productifs contribuant à la société. Il est temps d'inclure de nouvelles voix aux processus décisionnaires.

Quoi que fassent les décideurs politiques, ils continueront de rencontrer des dilemmes moraux et des choix difficiles, qu'il s'agisse d'élaborer des politiques de retour ou d'intégration aux communautés d'accueil.

Sudha G Rajput srajput2@gmu.edu

Professeure à l'École d'analyse et de résolution des conflits, George Mason University
<http://scar.gmu.edu/>

Cet article se base sur des recherches menées dans le cadre de la thèse de doctorat de l'auteure (voir note de bas de page 2 ci-dessous).

1. Ministère des Affaires intérieures du Gouvernement indien. Communication personnelle, juillet 2011.
2. Rajput S (2015) "Internal Displacement of Kashmiri Pandits" in Kukreja S (ed) *State, Society, and Minorities in South and Southeast Asia*. Lexington Books

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

Les limites liées au genre du programme de villagisation des rapatriés au Burundi

Yolanda Weima

Alors même que le retour des réfugiés est officiellement comptabilisé comme un retour à l'intérieur des frontières du pays dont la personne concernée possède la nationalité, la notion de « chez soi » doit également être considérée en relation avec d'autres paramètres. Le genre et les relations familiales se recoupent avec toute une série variée d'autres facteurs en fonction de différentes expériences du retour.

Suite au conflit de 1972, et à une guerre civile qui s'est poursuivie pendant une dizaine d'années au début des années 1990s, plus d'un million de Burundais ont cherché refuge dans les pays voisins, et plus principalement en Tanzanie. Après la signature des accords de paix de 2000, les cessez-le-feu subséquents, et les changements dans les politiques d'asile au niveau régional et mondial, plus de 700 000 anciens réfugiés sont rentrés au Burundi entre 2002 et 2009.

Le programme des Villages ruraux intégrés (VRI) du Burundi a été conçu pour répondre aux besoins d'hébergement immédiat et autres besoins humanitaires de ces rapatriés qui n'avaient plus la possibilité de récupérer leurs terres, ou qui n'étaient plus sûrs de l'endroit où elles se trouvaient, ou simplement n'en avaient pas. C'est un programme qui avait été envisagé par les décideurs politiques comme une contribution à la reconstruction, au développement durable à long terme, au renforcement de la paix et de la cohésion sociale dans le cadre d'un contexte post-conflictuel. Mais au lieu de cela, il a créé une situation que de nombreux rapatriés ont vécu comme une poursuite du déplacement à l'intérieur-même du pays dont ils avaient la nationalité et qui a fini par générer des sentiments de déception, d'abandon, et de distanciation vis-à-vis de la famille et de la société burundaise.

Le retour dans son pays d'origine, comme le déplacement lui-même, peut avoir un effet différent sur les hommes et les femmes, et il peut affecter ou être affecté par des relations de genre préexistantes, au moment où les individus, les foyers et les communautés renégocient et rétablissent leurs existences respectives dans des endroits nouveaux. Alors même que d'autres facteurs, comme l'absence d'une situation de paix authentique au niveau national, ont été fondamentaux dans l'échec de ces villages, des enseignements importants sur le genre et les transitions peuvent être tirés de la manière dont les relations familiales et de genre ont été transformées par le retour et la « villagisation », rendant certains rapatriés encore plus vulnérables.

Le premier programme de « villages de la paix », en 2004, prévoyait la mise à disposition de logements mais une grande partie des villageois ne disposaient pas d'un accès adéquat aux services essentiels. Le programme de VRI subséquent a adopté une approche plus globale, fournissant des parcelles de terre – même si de nombreux foyers attendent encore de recevoir des terres cultivables – et intégrant toute une série de projets de soutien, dans l'espoir de favoriser une intégration à long terme des rapatriés dans un environnement principalement agricole où les terres et les opportunités de générer des revenus sont rares.¹

Les programmes de création de villages ne sont pas nouveaux dans cette région d'Afrique et ils ont souvent été critiqués pour la manière dont ils modifient l'utilisation des ressources avec des effets adverses sur l'environnement et la division du travail fondée sur le genre qu'ils imposent. Une densité plus élevée de population rend, par exemple, la tâche quotidienne du ramassage de bois de cuisson plus compliquée et tous les résidents du village doivent parcourir pour trouver du bois des distances plus importantes qu'ils ne le faisaient auparavant lorsqu'ils vivaient dans un habitat rural plus dispersé. Dans un pays comme le Burundi, où la collecte du bois est considérée comme le travail des femmes, un tel impact est clairement lié au genre.

Compter les femmes

Dans le cadre des programmes de VRI, l'analyse de genre semble s'être très largement limitée à la parité des activités. Dans une déclaration dont le personnel de plusieurs autres agences, s'est fait l'écho, une employée d'une agence de l'ONU a déclaré tout simplement : « Nous avons des thèmes transversaux dont il fallait tenir compte;...en ce qui concerne l'identification des bénéficiaires [...] au moins 50 % d'entre eux devaient être des femmes ».

On suppose souvent qu'il y a davantage de femmes que d'hommes dans les populations de réfugiés mais lorsqu'ils ont été comptés il y avait pratiquement un nombre égal de femmes et

d'hommes parmi les réfugiés burundais se trouvant en Tanzanie dans les années 1980.² Ce qui rend les résultats, lorsque les femmes ont été comptées dans le cadre de ce programme de création de villages, encore plus frappants dans la mesure où il y a beaucoup plus de femmes que d'hommes dans les VRI. Cela se doit sans doute en grande partie à l'exigence de parité mentionnée ci-dessus mais aussi à l'inclusion dans ce programme de foyers dirigés par des femmes. Alors que les foyers dirigés par des hommes comptent également des femmes adultes, il n'y a pas d'hommes adultes dans la plupart des foyers dirigés par des femmes.

Les résidents du village et les employés du programme en ont tous conclu que la raison pour laquelle il y avait un nombre aussi élevé de femmes dans les villages, était liée aux lois et pratiques héréditaires et à l'impossibilité pour les femmes de transmettre des terres. La plupart des femmes n'héritent pas de terres de leurs parents, les veuves n'héritent pas de terres de leurs conjoints et les femmes divorcées n'ont habituellement aucun droit sur les terres de leurs ex-conjoints. Les effets relatifs au genre de la succession des terres, touchent non seulement les femmes mais déterminent également la présence de nombreux hommes, notamment ceux dont les mères ont été divorcées, et ceux qui n'ont pas été reconnus par leurs pères, et n'ont donc pas de droit de succession sur les terres de ces derniers.

Il est certes vrai que le programme de VRI a procuré des logements au Burundi à des femmes rapatriées qui autrement n'auraient pas eu d'accès à leur propre logement après leur retour. Néanmoins, le fait qu'un nombre plus important de femmes aient été touchées par la villagisation devient un problème à cause des difficultés disproportionnées que ces femmes rencontrent en termes de réintégration et de rétablissement de leurs moyens d'existence dans le cadre de ce programme de réinstallation.

Le travail par genre

La présence d'un nombre important de villageois sans terres a accru l'offre en matière de main-d'œuvre agricole, rendant encore plus rare les opportunités de travail salarié dans les villages environnants. Les niveaux de salaire ont baissé, et pour subvenir à leurs besoins essentiels de nombreux foyers dépendent de la migration de certains de leurs membres en quête de travail vers d'autres régions du Burundi ou vers la Tanzanie. Dans la mesure où les femmes ont plus de probabilité d'assumer la responsabilité d'élever les enfants, leurs possibilités de migrer pour trouver du travail sont moindres. Les foyers dirigés par des femmes ont donc en

conséquence moins d'accès à des sources de revenu vitales à la survie des autres familles.

Les femmes rapatriées ont souligné à quel point la transition entre des moyens d'existence établis depuis des dizaines d'années en Tanzanie où elles disposaient d'un accès plus important aux terres et aux ressources, ou avaient des droits dans le cadre d'un système de distributions humanitaires dans les camps de réfugiés qui couvraient leurs besoins quotidiens essentiels s'est avérée difficile. Pour les rapatriées « villagisées » l'incapacité de procurer avec régularité des repas pour leurs familles étaient aggravée par des attentes liées au genre et au rôle de la femme au sein du foyer, par le travail par genre, et par la manière dont des expériences antérieures avaient modifié leurs perceptions et leurs attentes par rapport à la vie dans le village.

Pour de nombreux rapatriés et en lien avec ce qui précède, il était important que le village se trouve dans leur région d'origine et qu'ils y aient encore des liens familiaux à leur retour. Les rapatriés dont le village de réinstallation était proche de leur famille étendue ont souligné l'importance de ces liens familiaux pour obtenir des terres à cultiver, trouver des opportunités de travail rétribué ou partager différentes tâches, travaux agricoles ou de construction, garde des enfants, ou encore pour obtenir de l'assistance en cas de maladie et pouvoir participer aux cérémonies. Sinarizi, un rapatrié dans l'un des villages, a décrit en ces termes le fait d'être réinstallé loin de sa région d'origine : « ...ici nous continuons à vivre comme des réfugiés, même s'il y avait un village proche [de notre lieu d'origine] où nous aurions pu avoir facilement accès à notre famille J'ai passé cinq ans ici et je n'ai vu personne [de ma famille] venir me rendre visite. ... Les Nations Unies avec les gouvernements tanzanien et burundais avaient dit que chaque personne de retour prendrait la direction de sa province d'origine. C'est pour cela que nous avons trouvé la proposition intéressante, parce que nous avions envie de rentrer, de revoir notre terre. ... Parce qu'une personne ne peut pas être plantée comme un bananier ».

Yolanda Weima yweima@gmail.com

Doctorante, Université de York (Toronto) www.yorku.ca

La recherche sur laquelle s'appuie cet article a été financée par le biais d'une Bourse d'études supérieures attribuée par le Conseil de recherches en sciences sociales et humaines du Canada.

1. Voir Falisse J-B et Niyonkuru R C (2013) « Au Burundi, des villages de la paix pour les rapatriés », *Revue Migrations Forcées* no. 43 www.fmreview.org/fr/etatsfragiles/falisse-niyonkuru
2. Daley P (1991) « Gender, displacement and social reproduction: Settling Burundi refugees in Western Tanzania », *Journal of Refugee Studies*, 4(3) <http://jrs.oxfordjournals.org/content/4/3/248.abstract>

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

Naturalisation des réfugiés burundais en Tanzanie

Amelia Kuch

L'offre de la Tanzanie d'octroyer la nationalité à quelques 200 000 réfugiés a suscité beaucoup d'attention et de soutien international. Reconnaître les avantages et les failles de ce modèle pourrait potentiellement permettre de débloquer d'autres situations de déplacement prolongé ailleurs dans le monde.

En 2007, le gouvernement tanzanien, en partenariat avec le gouvernement burundais et l'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés), a adopté la Stratégie globale de la Tanzanie (Tanzania Comprehensive Solutions Strategy - TANCOS) qui définit un plan de solutions durables à l'intention des réfugiés burundais qui se trouvaient en Tanzanie depuis 1972. Initialement, TANCOS comprenait trois piliers : rapatriement volontaire au Burundi, traitement des demandes de naturalisation pour ceux qui optaient de rester en Tanzanie, et réinstallation des réfugiés naturalisés des camps de réfugiés vers d'autres régions de Tanzanie. 79 % des réfugiés ont décidé d'opter pour la nationalité tanzanienne alors que 21 % ont choisi le rapatriement (et sont effectivement retournés au Burundi). Le plan de réinstallation a par la suite été suspendu, mais les réfugiés naturalisés ont toutefois obtenu la permission de choisir s'ils souhaitaient être réinstallés ailleurs ou s'ils préféraient rester dans les zones où ils avaient vécu en tant que réfugiés.

Conditions et facteurs d'incitation

L'affinité étroite entre les groupes de population qui vivent dans la zone du Burundi et l'ouest de la Tanzanie, et leur mobilité historique à travers ce qui est aujourd'hui la frontière étaient des préconditions de poids à l'intégration locale des réfugiés. Les réfugiés citaient souvent leur affinité historique et leur familiarité avec la Tanzanie comme des facteurs importants dans leur décision d'opter pour la naturalisation. De même, de nombreux Tanzaniens ont exprimé l'opinion selon laquelle ils considéraient qu'il était possible de vivre avec les réfugiés parce qu'ils partageaient des similarités ethniques, linguistiques et religieuses.

Après avoir fui le Burundi en 1972, les réfugiés avaient reçu des terres pour y vivre et à cultiver dans trois sites de l'ouest de la Tanzanie. Cette politique de protection des réfugiés était motivée à la fois par un engagement authentique du président Julius Nyerere envers les idéaux panafricains et une opportunité que représentaient les réfugiés d'attirer des ressources

en vue de développer ces régions isolées et sous-peuplées du pays. La nature des sites ruraux de réinstallation dans lesquels un accès à des terres était prévu a joué un rôle central dans la mise en œuvre de la Stratégie dite TANCOS, et ce qui a fini par être connu sous le nom de Sites anciens d'installation est devenu un succès agricole et commercial. Dans une certaine mesure, la viabilité de cette politique se devait uniquement au fait que les réfugiés ont obtenu des terres, qu'ils sont devenus autosuffisants et qu'effectivement ils ont énormément contribué à la croissance de l'économie locale. En outre, dans de nombreux cas ce qui motivait la décision des réfugiés d'opter pour la nationalité tanzanienne était leur incapacité d'obtenir des terres au Burundi. Cela ne veut pas dire que la terre est une condition préalable à une intégration locale réussie mais la capacité de réussir à subvenir durablement à ses propres besoins est cruciale, et dans de nombreux endroits d'Afrique cela est synonyme de sécurité foncière.

À un niveau macro politique, les principaux moteurs de la mise en œuvre de TANCOS ont été un leadership remarquable et l'exceptionnelle réceptivité des bailleurs – à savoir la mise à disposition du financement nécessaire. Le représentant de l'UNHCR et le ministre de l'Intérieur tanzanien étaient déterminés à négocier une solution pour ce groupe de réfugiés burundais de 1972, et l'UNHCR a lancé rapidement et avec succès un appel de fonds supplémentaires, demandant aux bailleurs de soutenir la conception et l'application de TANCOS. Finalement, au total 103 millions de \$US ont été ajoutés au Plan d'assistance au développement pour la Tanzanie des Nations Unies (UNDAP) en prévision de la réinstallation et de la naturalisation des réfugiés.

Les enseignements de TANCOS

Environ 45 000 réfugiés ont décidé de retourner au Burundi dans le cadre d'un programme de rapatriement organisé par l'UNHCR (et de nombreux autres sont repartis individuellement au cours des années). Ceux qui avaient encore des parents au Burundi et étaient capables de



Une réfugiée burundaise déposant une demande de citoyenneté tanzanienne en 2008 dans le camp d'Ulyankulu pour les « réfugiés burundais de 1972 ».

recupérer leurs propriétés se sont installés dans les zones qui leur étaient familières. De nombreux autres, par contre, ont été logés dans des villages de la paix construits dans le but de réintégrer des PDI et des réfugiés rapatriés.¹ L'accès à la terre est immédiatement devenu un motif de conflit et de contestation. Les réseaux sociaux de ces populations étaient devenus extrêmement faibles au Burundi et lorsqu'en mai 2015, des troubles ont éclaté de nombreux rapatriés se sont à nouveau enfilés vers la Tanzanie. Certains d'entre eux souhaitaient maintenant obtenir la nationalité tanzanienne mais aux termes de TANCOSS il avait été clairement spécifié que la décision d'opter en faveur d'un rapatriement ne pourrait pas être inversée.

La situation de ces réfugiés burundais « recyclés » confirme donc la nécessité d'adopter des approches du rapatriement plus flexibles. Dans ce cas précis, les réfugiés eux-mêmes suggèrent les solutions suivantes comme options : donner aux rapatriés un laps de temps afin de déterminer s'ils souhaitent rester au Burundi ou pouvoir encore demander la nationalité tanzanienne ; des voies spéciales et abordables visant à permettre aux réfugiés « recyclés » de demander des permis de résidence et la possibilité de travailler légalement en Tanzanie ; et, le renforcement encore accru de la coopération régionale ce qui pourrait finalement permettre aux personnes de voyager

librement entre les pays en leur donnant la possibilité d'établir des moyens d'existence et des entreprises à la fois au Burundi et en Tanzanie.

Dans les années 2010 à 2014, le processus de naturalisation s'est enlisé et il n'était pas clair s'il serait jamais mené à terme. De fait, plusieurs déclarations du gouvernement tanzanien au cours de cette période ont suggéré une baisse de son engagement à l'égard du processus et la possibilité que la décision d'octroi de la nationalité puisse être inversée.² L'absence d'information sur ce qui était en train de se passer a provoqué des craintes et un climat d'anxiété parmi les réfugiés, et a souligné l'incapacité de l'UNHCR d'intervenir pour encourager l'achèvement du processus. Les délais du processus de naturalisation ont surgi d'une combinaison de facteurs qui incluaient, entre autres, un refus de réinstaller les réfugiés au niveau des districts. Clairement, si de nouveaux cas de naturalisation doivent être encouragés, il faudra veiller à mieux impliquer les représentants locaux à ce processus.

En octobre 2014, les réfugiés qui avaient opté pour la naturalisation ont finalement reçu leur certificat de nationalité. Au moins 40 000 demandes sont encore en attente, et la manière dont elles seront traitées n'est toujours pas claire ni dans quels délais. Il s'agit d'un problème pressant qui génère une situation d'incertitude permanente qui affecte la vie de nombreuses familles.

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

Penser plus loin

Lorsque le statut des réfugiés a changé et que de non-citoyens ils sont devenus des citoyens, l'un des sites d'installation, Ulyankulu, qui pendant plus de 40 ans avait été plutôt marginal et isolé, a été formalisé et incorporé à un nouveau district. Au fil des années de nombreux Tanzaniens des villages avoisinants s'étaient déplacés dans la zone d'installation des réfugiés en quête de terres fertiles et d'opportunités d'entreprise. L'espace et les caractéristiques démographiques de ce site se transforment maintenant très rapidement au moment où de plus en plus de Tanzaniens de naissance arrivent, attirés par la perspective de création d'un nouveau district et l'espoir d'un meilleur accès aux services et aux

infrastructures. La transformation d'un camp de réfugiés en centre urbain est une opportunité tant pour les acteurs du développement que pour le gouvernement national de contribuer encore davantage à l'intégration des nouveaux citoyens et de la population locale.

Amelia Kuch Amelia.Kuch@ed.ac.uk

Doctorante, Université d'Édimbourg www.ed.ac.uk et Université d'Aarhus www.au.dk/en/

1. Voir Falisse J B et Niyonkuru R C (2013) « Au Burundi, des villages de la paix pour les rapatriés », *Revue Migrations Forcées* no. 43 www.fmreview.org/fragilestates/falisse-niyonkuru
2. Milner J (2014) « Can global refugee policy leverage durable solutions? Lessons from Tanzania's naturalization of Burundian refugees », *Journal of Refugee Studies*, 27(4). <http://jrs.oxfordjournals.org/content/early/2014/08/09/jrs.feu023>

Déplacement et solutions axées sur le développement en Tanzanie

L'intégration des réfugiés en Tanzanie pourrait servir de modèle pour élargir le cadre des solutions durables à l'échelle mondiale. En 2007, la Tanzanie a mis au point une Stratégie de solutions globales (Comprehensive Solutions Strategy) en coordination avec l'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) afin de déployer une solution durable pour les réfugiés burundais qui se trouvaient toujours sur son sol. Cette stratégie impliquait de fermer les installations de réfugiés et d'intégrer ces derniers à 21 communautés différentes à travers le pays.

De nombreux réfugiés ont alors été naturalisés au cours des années suivantes, avant que cette initiative ne soit brièvement interrompue puis reprenne de nouveau fin 2014. En reprenant ses efforts, la Tanzanie a modifié son angle d'action pour l'aligner sur l'importance accordée actuellement dans le monde entier au développement durable dans le contexte des réfugiés. La Tanzanie a donc décidé d'offrir la citoyenneté à plus de 162 000 réfugiés burundais, les plaçant ainsi au centre de ses efforts visant à favoriser l'intégration locale durable parallèlement au développement. Cette décision historique, unique en son genre, est le fruit du travail du gouvernement d'accueil auprès de la communauté internationale en vue de trouver des solutions originales pour les réfugiés. Les anciens réfugiés sont dorénavant des citoyens tanzaniens de plein droit, un nouveau statut qui leur permet de façonner leur vie et leur avenir dans un pays qui est aujourd'hui le leur.

De nombreux défis restent à relever. L'intégration socio-économique d'un nombre non négligeable de personnes impliquera de

réaliser des investissements importants dans l'infrastructure des zones concernées. Les administrations locales devront travailler étroitement avec l'administration centrale basée à Dar es Salam et la communauté internationale afin d'obtenir les ressources nécessaires pour faciliter l'intégration. De plus, les efforts déployés pour améliorer les communautés locales devront veiller à ce que tous les segments de la société en profitent, qu'il s'agisse des réfugiés nouvellement naturalisés ou de la population tanzanienne existante. Un tel processus peut seulement réussir si les nouveaux Tanzaniens sont intégrés aux plans de développement existants de leur pays.

Pour que cette initiative porte véritablement ses fruits, la Tanzanie devra poursuivre sans réserve sa propre stratégie de mise en œuvre. Les autorités centrales devront naturellement prendre les rênes mais il faudra également étoffer de rôle des nouveaux Tanzaniens, des administrations provinciales et locales, des agences internationales et locales de secours humanitaire et de développement et aussi du secteur privé. La Tanzanie ne doit pas faire ce chemin seule mais plutôt le parcourir avec un groupe de plus en plus varié de partenaires internationaux et régionaux.

Erol Kekic ekekic@cwsglobal.org

Directeur exécutif du Programme sur les réfugiés et l'immigration de CWS <http://cwsglobal.org>

Harrison Mseke

Directeur du Département des services aux réfugiés de la République unie de Tanzanie

Solutions transitoires pour les déplacés dans la corne de l'Afrique

Nassim Majidi et Saagarika Dadu-Brown

Les réfugiés peuvent apporter une contribution considérable à leur pays de refuge. Cependant, un appui juridique, structurel et politique est crucial pour renforcer cette contribution et optimiser les opportunités qui se présentent.

Si la recherche de solutions durables pouvait être dissociée du programme d'action relatif à la migration plutôt que de se concentrer sur le mouvement lui-même et ses causes, cela pourrait contribuer à mettre en lumière certains des avantages économiques, politiques et sociaux de ces solutions pour les pays d'asile en général. La vaste différence observée dans certains pays entre les dispositions juridiques existantes visant à assister les réfugiés et la mise en œuvre ainsi que l'application équitable de ces lois sur le terrain se traduit par des restrictions fréquentes, sévères et troublantes de l'accès des réfugiés aux papiers et aux services, à la liberté de mouvement, au droit de travailler et au droit de propriété.

Nous avons donc besoin d'un mécanisme ou d'un système qui permette de regrouper les efforts fragmentés dans le cadre d'un programme d'action collectif intégrant tous les acteurs œuvrant en faveur de solutions, en dépassant le domaine humanitaire pour inclure les acteurs du développement, le secteur privé, le monde universitaire et la société civile, et en dépassant également les autorités nationales pour inclure les administrations régionales et locales. Un tel système collaboratif est nécessaire pour que le débat public dépasse les questions liées à l'insécurité et aux menaces afin d'engager des discussions plus innovantes et de trouver des points d'entrée pour les solutions. Les considérations d'ordre sécuritaire, plutôt que les préoccupations humanitaires ou liées au développement, dominent un grand nombre des politiques relatives aux réfugiés dans la région de la corne de l'Afrique, ce qui affaiblit considérablement les structures de soutien institutionnel pour les administrations locales qui sont responsables des questions relatives à ces populations.

Le cas du Turkana au Kenya

Au Kenya, le processus de décentralisation (le transfert des pouvoirs publics du niveau central vers les comtés) est un élément essentiel des solutions transitoires pour les réfugiés.¹

Le camp de réfugiés de Kakuma est situé dans le comté du Turkana, dans la région nord-ouest du Kenya. Au niveau local, il est

crucial d'établir un partenariat entre les acteurs locaux par le biais d'interventions locales en vue de renforcer l'autonomie des réfugiés en situation prolongée tout autant que celle de leurs communautés d'accueil. L'imposition et les recettes fiscales du comté en constituent l'un des meilleurs exemples. En effet, les réfugiés représentent une source fiscale non exploitée par l'imposition des entreprises qu'ils dirigent. Bien que les réfugiés soient taxés de manière indirecte lorsqu'ils consomment des produits ou effectuent d'autres paiements, ils accueillent eux-mêmes favorablement le besoin d'établir des mécanismes formels d'imposition, si ceux-ci s'accompagnent de l'autorisation formelle de diriger leur entreprise.

Selon l'un des représentants du Département des affaires relatives aux réfugiés du Turkana : « Le Turkana apprend à exploiter l'importance du camp de réfugiés. Le pays perçoit des impôts auprès des réfugiés – il s'agit de l'une des sources de perception pour le pays. » Au Kenya, comme dans les autres pays de la région, les réfugiés sont souvent établis dans des zones marginalisées, à faible revenu et arides ou semi-arides. Le besoin d'une plus grande solidité fiscale au niveau local pour appuyer les plans de développement du comté peuvent jouer en la faveur des réfugiés, qui sont disposés à travailler ou diriger une entreprise et payer leurs impôts.

Si l'objectif est de permettre aux réfugiés de contribuer plus largement à l'assiette fiscale, il faudra alors leur octroyer des permis de travail. À l'heure actuelle, ces permis sont délivrés de manière centralisée à Nairobi, la capitale, et relèvent de la responsabilité du Département de l'immigration. Si ce pouvoir était décentralisé au niveau des comtés, les réfugiés pourraient en profiter plus rapidement tandis que les administrations locales pourraient enregistrer aussi bien les réfugiés que leurs entreprises en vue de les taxer. La décentralisation d'autres services du Département de l'immigration au niveau des camps pourrait offrir des possibilités supplémentaires d'intégration économique et de génération de recettes au niveau local, ce qui dynamiserait l'économie locale.

L'établissement d'un cadre fonctionnel entre les autorités nationales et les comtés hébergeant

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

les réfugiés pourrait servir de point de départ pour que les comtés commencent à gérer eux-mêmes les réfugiés. Actuellement, suite à la décentralisation des pouvoirs au Kenya, les décisions qui relevaient précédemment des autorités centrales sont dorénavant prises par les comtés, en consultation avec la communauté. Les administrations des comtés sont responsables de la prestation des services, de la résolution des conflits et du développement sur leur territoire – trois composantes essentielles du mandat relatif aux réfugiés. Ce sont les feuilles de route de développement quinquennal des plans de développement intégré des comtés qu'il convient d'utiliser pour renforcer les impacts positifs potentiels de la présence des réfugiés, tels que le commerce, l'éducation et les moyens de subsistance, et pour en atténuer les répercussions défavorables sur l'infrastructure et l'environnement.

Lorsque les comtés contrôlent l'affectation des ressources et les mécanismes de financement, il leur est alors possible d'avoir une influence positive sur les affaires relatives aux réfugiés. La société civile et internationale exhorte les comtés à allouer une partie de leur budget aux programmes destinés aux réfugiés. C'est déjà ce que fait le Turkana, où certains éléments du budget et des programmes du comté bénéficient à la fois aux communautés d'accueil et de réfugiés.

L'engagement initial des administrations de comté en faveur des réfugiés s'articule autour de trois composantes essentielles : le développement communautaire, la résolution des conflits ainsi que la santé et l'éducation. Les comtés du Turkana et de Garissa qui accueillent des réfugiés, de même que les organismes d'aide, participent déjà à la prestation de services aux réfugiés et aux communautés d'accueil, d'autant qu'ils reconnaissent le rôle des réfugiés en tant qu'agents économiques essentiels. Ce type d'engagement au niveau local est indispensable pour transformer des solutions transitoires en solutions durables, et peut être reproduit et élargi dans les situations de réfugiés prolongées.

Bonnes pratiques

Il existe d'autres exemples de bonnes pratiques, tels que les suivants :

- **Kenya** : L'administration locale a affecté 1 500 hectares de terres à l'établissement d'un nouveau camp, Kalobeyei, pouvant accueillir jusqu'à 60 000 réfugiés, ce qui permettra de décongestionner le camp de Kakuma. Dans le cadre d'une nouvelle approche intégrant les économies locales et des réfugiés à la

planification du nouveau site, environ 900 hectares seront affectés à l'installation des réfugiés tandis que les 600 hectares restants seront affectés aux activités économiques, dont l'agriculture.

- **Éthiopie** : Une politique « hors camp » a permis aux réfugiés érythréens établis en Éthiopie de vivre hors des camps de réfugiés en milieu urbain. Cette approche a été appréhendée comme un solide point de départ pour trouver des solutions autres que les camps en milieu urbain. Mais bien qu'il s'agisse d'un signe d'engagement positif en termes de recherche de solutions, sa mise en œuvre a pour l'instant été lente.²
- **Ouganda** : La Loi de 2006 relative aux réfugiés et les Réglementations de 2010 relatives aux réfugiés transposent de nombreuses obligations internationales du pays dans la législation nationale. De plus le Programme de transformation des installations (Settlement Transformative Agenda - UGSTA) vise à combler l'écart entre les interventions d'urgence vitales et les approches du développement à plus long terme en incluant les interventions auprès des réfugiés dans le Plan national de développement.
- **Somalie** : Parmi les efforts pour trouver des solutions durables, il a été préconisé d'intégrer les personnes déplacées de Somalie au cadre de développement financé par les bailleurs et dirigé par le gouvernement somalien, qui couvre la période de 2013-2016. Ces activités de plaidoyer ont abouti à l'inclusion du déplacement et des solutions parmi les thèmes principaux des consultations pour le Plan national de développement que le Gouvernement fédéral de Somalie élabore actuellement.

Nassim Majidi nassim.majidi@samuelhall.org
Fondateur et codirecteur, Samuel Hall

Saagarika Dadu-Brown
saagarika.dadu@samuelhall.org
Chercheuse, Samuel Hall www.samuelhall.org

Cet article se base sur des recherches menées par Samuel Hall pour le Regional Durable Solutions Secretariat (ReDSS, le Secrétariat régional des solutions durables).

1. ReDSS/Samuel Hall (2015) « Devolution in Kenya: Opportunity for Transitional Solutions for Refugees? » www.drc.dk/media/1419712/final_devolution_report_230715.pdf
2. Voir également Samuel Hall (2014) *Living out of camp: Alternatives to camp-based assistance for Eritrean refugees in Ethiopia* <http://tinyurl.com/SamuelHall-LivingOutOfCamp>

Rapatriement et solutions dans des contextes de stabilisation

Giulio Morello

Les contextes soi-disant de stabilisation comportent des risques en termes de rapatriement, c'est pourquoi il est particulièrement important de maintenir une différence juridique et pratique entre rapatriement obligatoire et volontaire.

La primauté est habituellement accordée au rapatriement volontaire comme la solution durable privilégiée pour les réfugiés. Ceci pour des raisons dictées en partie par le contexte sociopolitique qui entoure généralement les crises de réfugiés, et en partie par l'obligation explicite qu'ont les États, aux termes du droit international, d'admettre dans le pays leurs propres ressortissants. Cela soulève des questions concernant la signification donnée au terme de « rapatriement » dans la Convention de 1951 sur les réfugiés et au titre du Statut de l'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) de 1950, et aussi concernant la relation entre rapatriement des réfugiés et clauses de cessation. Cette question est particulièrement pertinente dans des contextes où des rapatriements volontaires à grande échelle sont activement encouragés mais dans lesquels la modification des circonstances sociopolitiques dans les pays d'origine n'est pas de nature à entraîner une cessation du statut de réfugié. Les contextes de stabilisation, comme celui de la Somalie où les conditions qui avaient provoqué une fuite massive de réfugiés vers l'étranger persistent pour l'essentiel, sont des contextes de ce type.

En vertu de la Convention de 1951, lorsqu'il y a une perte du statut de réfugié du fait d'un changement de circonstances dans le pays d'origine, le pays d'accueil a le droit de rapatrier un ancien réfugié indépendamment de sa volonté de rentrer, du moment qu'il le fait conformément aux dispositions applicables du droit des droits de l'homme. Le changement de circonstances doit être fondamental, durable et entraîner un rétablissement de la protection. À l'opposé, le Statut de 1950 autorise l'UNHCR à faciliter les efforts de rapatriement uniquement s'il s'agit d'un rapatriement librement consenti et, ce « même dans les cas où l'UNHCR ne considère pas, objectivement, que le retour est sans danger pour une majorité des réfugiés ».¹ La différence réside donc, entre le rapatriement obligatoire, fondé strictement sur la clause de cessation de la Convention de 1951 qui lie les États qui en sont signataires, et le rapatriement

volontaire, que l'UNHCR peut faciliter, même avant que les circonstances pertinentes n'aient changé dans le pays d'origine, sur la base d'une décision éclairée prise individuellement et en toute liberté par le réfugié concerné. Les confusions ou une mauvaise compréhension de ces deux cadres différents de rapatriement peuvent avoir des conséquences négatives pour la protection des réfugiés concernés.

Dans des pays qui, parfois de manière abusivement optimiste, sont considérés comme ayant atteint une phase de stabilisation après un conflit prolongé, la confusion entre rapatriement obligatoire prévu par la Convention et rapatriement volontaire peut placer les réfugiés qui rentrent chez eux dans une situation de vulnérabilité accrue. Le cas des réfugiés somaliens au Kenya est un exemple de ces dynamiques. En 2013, en vertu d'un cadre de rapatriement volontaire associé à l'accord tripartite entre la Somalie, le Kenya et l'UNHCR, 2589 réfugiés somaliens sont rentrés du Kenya au cours du premier semestre 2015 dans le cadre d'un projet pilote. Ce projet pilote a ensuite été remplacé par un plan opérationnel plus ambitieux couvrant une zone géographique plus étendue. Malheureusement, l'élan qui a entouré ces rapatriements volontaires s'est vu accompagné d'une recrudescence des déportations forcées – 359 déportations en avril et mai 2014 uniquement, selon Human Rights Watch – en violation du principe de non-refoulement central à la Convention qui lie le Kenya, comme si l'existence d'un programme de rapatriement volontaire pouvait signifier une cessation généralisée du statut de réfugié pour l'ensemble d'une population hétérogène de réfugiés.

Il est notoire dans les contextes de migration qui n'impliquent pas de réfugiés, que le succès des programmes de Retour volontaire assisté et de réintégration dépend d'une menace crédible de retour forcé. C'est une dynamique similaire qui a été enclenchée au Kenya dans le cas des réfugiés somaliens. Les fréquentes déclarations des dirigeants kenyans et somaliens, qui déplorent la lenteur du processus de retour ou

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

la fixation de cibles particulièrement élevées pour le programme de rapatriement volontaire, sont le reflet d'une politisation à outrance bien réelle de cette question. Dans un tel contexte, les pressions pour hâter le processus sont fortes et les droits des réfugiés tendent à passer à la trappe.

La centralité de la protection

Les considérations de protection doivent rester centrales à la recherche de solutions pour les déplacés somaliens, et doivent s'ancrer dans une interprétation correcte des dispositions conventionnelles pertinentes. Des preuves empiriques indiquent que dans la phase pilote du programme de rapatriement volontaire des Somaliens, un certain nombre de rapatriés ont dû chercher des abris et obtenir une assistance humanitaire dans les camps de PDI. Des cas de « porte tournante » ont également été signalés, avec des rapatriés qui sont repartis au Kenya après avoir reçu leur assistance à la réintégration en Somalie. Afin d'éviter ce type de conséquences, il est essentiel que les réfugiés somaliens ne se sentent pas contraints de choisir entre un retour facilité et une déportation obligatoire.

Des difficultés similaires ont été signalées dans d'autres contextes de stabilisation, et plus particulièrement en Afghanistan,² et elles mettent en exergue les limites intrinsèques du rapatriement volontaire vers des États fragiles, surtout lorsque les pays d'accueil considèrent ce dernier comme une possibilité de brèche vers des rapatriements forcés. Les cadres juridiques différents qui règlementent le rapatriement obligatoire et le rapatriement volontaire doivent être clarifiés en vue d'éviter des comportements opportunistes de la part des États. Au strict minimum il est recommandé de :

- clarifier que les dispositions relatives au rapatriement volontaire ne permettent pas en soi d'autres formes de rapatriement ;
- consolider l'engagement des États envers le principe du non-refoulement ;
- s'efforcer de préserver et de renforcer l'espace de protection et d'asile dans les pays hôtes pendant la mise en œuvre d'initiatives de rapatriement volontaire.

Un rapatriement n'entraîne pas automatiquement une solution durable qui dépend d'un rétablissement (selon les termes de la Convention) global des droits et de la protection. L'inclusion des questions de déplacement parmi les priorités de stabilisation nécessite donc un dialogue constructif entre humanitaires et décideurs politiques, mais aussi entre humanitaires et acteurs du développement. Ces dialogues doivent reconnaître que dans des circonstances complexes, comme celles de la Somalie ou de l'Afghanistan, l'assistance humanitaire et l'aide au développement doivent impérativement coexister en même temps.



PDI à Kaboul en Afghanistan.

Dans des situations d'instabilité chronique il ne serait pas réaliste de supposer qu'un rapatriement volontaire puisse constituer une solution pour un très grand nombre de cas. Pour ce qui est de la Somalie, l'UNHCR et la communauté internationale ont la ferme conviction que la situation dans le centre et le sud de la Somalie ne se prête pas à des retours sur une échelle massive. De plus, une culture très fortement ancrée dans la mobilité et le transnationalisme pourrait rendre l'idée-même d'un « retour chez soi » peu attrayante pour de nombreux réfugiés somaliens qui vivent un déplacement prolongé.

La mobilité, outre qu'elle est un droit humain fondamental, peut également faire partie d'une stratégie de solution durable.³ Un réfugié pourrait volontairement décider de « rentrer » en se

réclamant de sa citoyenneté, tout en restant dans le pays d'accueil (ou en se déplaçant vers un pays tiers) muni d'un permis de résidence à long terme. Une solution similaire a été adoptée en 2007 au Nigéria dans le cas de populations réfugiées résiduelles provenant du Libéria et de Sierra Leone dans le cadre d'un accord multipartite axé sur des traités de la CEDEAO. Même si cela peut s'avérer moins réalisable dans le contexte de l'Afrique de l'Est en l'absence d'un cadre juridique comparable, la possibilité de concilier le droit de résidence temporaire dans un pays d'accueil avec la reprise de sa propre nationalité d'origine mérite d'être explorée plus avant.

Selon l'UNHCR, 12,9 millions de réfugiés vivaient dans des situations de déplacement prolongé à la fin de 2014, et seulement 126 800 d'entre eux ont opté pour un rapatriement volontaire au cours de la même année. Au vu des tendances mondiales actuelles, on pourrait devoir attendre plus de 20 ans pour que les réfugiés qui vivent actuellement un déplacement prolongé retournent dans leur pays d'origine, et cela, sans même se demander si un retour sur une telle échelle est possible

ou simplement souhaitable. Outre la poursuite d'initiatives nouvelles de rapatriement – associées aux réserves conséquentes discutées ci-dessus concernant la distinction entre régime volontaire et régime obligatoire – les modalités du rapatriement volontaire devraient, dans l'idéal, être étendues de manière à inclure la possibilité de solutions alternatives fondées sur un encadrement de la migration transnationale.

Giulio Morello giulio.morello@gmail.com

Responsable de la protection, Liberia, Conseil Danois pour les Réfugiés (DRC) et ancien Coordinateur pour les solutions durables, DRC Somalie www.drc.dk

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Conseil Danois pour les Réfugiés.

1. UNHCR (1996). *Manuel sur le rapatriement librement consenti*
2. Voir Schmeidl S (2009) « Le rapatriement en Afghanistan est-il une solution durable ou un moyen d'échapper à ses responsabilités ? ». *Revue Migrations Forcées* no. 33.
3. Voir par exemple : Long (2010) *Home alone? A review of the relationship between repatriation, mobility and durable solutions for refugees*. UNHCR PDES. www.unhcr.org/4b97afc49.html

Le chemin vers une résolution pacifique dans l'État de Rakhine au Myanmar

Ronan Lee et Anthony Ware

De vives aspirations nationalistes et de puissants intérêts particuliers entravent la coopération entre les communautés rakhine et musulmane, ainsi que la résolution du déplacement.

En 2012, des violences communales ont éclaté entre les populations musulmanes et bouddhistes de l'État de Rakhine. Les musulmans, appelés « Rohingya », ont été les plus touchés par ce conflit et en subissent encore aujourd'hui les conséquences. La solution adoptée par la suite impliquait une séparation active des communautés musulmane et bouddhiste et une importante limitation des droits des musulmans. Selon les estimations, 140 000 personnes, musulmanes pour la plupart, continuent d'être déplacées en interne dans des camps ou recluses dans le quartier Aung Mingalar de Sittwe, la capitale de l'État. Alors que leur vie se caractérise par une fragilité, une marginalité et un manque de sécurité grandissants, un grand nombre d'entre elles ont décidé de traverser le golfe du Bengale à l'aide d'embarcations de fortune dans l'objectif d'émigrer.

Mais la vie est également loin d'être rose pour la majorité bouddhiste de l'État de Rakhine. Celui-ci est le deuxième État le plus pauvre du Myanmar avec un taux de pauvreté atteignant 78 %, soit presque le double de la moyenne nationale. Le conflit ethnique semble se trouver dans une impasse et une grande incertitude règne quant à ce qu'il pourrait se passer par la suite. L'apaisement des tensions et la prévention des conflits communaux sont cruciaux pour garantir un meilleur avenir à tous les résidents de cet État, y compris en réduisant le nombre de nouveaux déplacements parmi les musulmans et en mettant éventuellement fin à leur déplacement interne.

Lorsque nous avons entrepris notre recherche parmi les communautés urbaines pauvres du nord de l'État en 2015, nous nous attendions à trouver deux communautés qui souhaitaient autant que possible s'éviter mutuellement et

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

Le personnel de l'UNHCR rend visite à des villageois vivant dans des abris de fortune après que leur logement a été incendié dans le cadre des violences intercommunautaires dans le township de Kyauk Tauw, au nord de Sittwe dans l'État du Rakhine, Myanmar, 2012.

qui n'éprouvaient peu voire aucun respect pour l'autre. En fait, nous avons trouvé des personnes prêtes à envisager de laisser de côté leurs préjugés et leurs craintes de l'autre.

Les Rakhines faisaient parfois preuve de naïveté envers la souffrance des musulmans et peut-être même d'un aveuglement volontaire face à leur marginalisation systématique. Toutefois, loin d'afficher une attitude agressivement antimusulmane, la grande majorité des populations rakhines urbaines et rurales exprimaient avec prudence leur désir de vivre en paix avec leurs voisins musulmans, souhaitant même que des droits humains leur soient octroyés ainsi que des opportunités favorisant leur intégration – mais dans les bonnes circonstances. Ils souhaitaient que les lois soient appliquées de manière transparente, à l'abri de la corruption, et que la communauté musulmane montre son engagement à accepter les responsabilités qui vont de pair avec la citoyenneté. En revanche, ils considéraient la reconnaissance officielle du nom « Rohingya » comme une revendication politique à laquelle ils ne pouvaient adhérer.

À leur tour, les Rohingyas nous ont surpris par le caractère pacifique et conciliant de leurs réponses. Ceux qui étaient établis dans des camps de PDI avaient à cœur de parler des injustices particulières dont ils avaient souffert mais, ensuite, ils étaient également prêts à parler de solutions pacifiques et de réintégration.

L'un des thèmes qui revenaient le plus souvent dans ces discussions était que le gouvernement et l'armée devaient être considérés comme les plus grands responsables du conflit de 2012 puisqu'ils avaient permis, voire incité, le nationalisme extrême qui avait attisé les violences. De nombreuses personnes pensaient que le nationalisme rakhine était instrumentalisé alors qu'il n'était pas l'un des principaux moteurs du conflit. Chaque communauté à laquelle nous nous sommes adressée semblait penser que la cause du problème provenait plutôt de l'État que

des Rakhine ou des musulmans.

Les communautés rakhine et musulmane ont chacune suggéré que l'objectif du gouvernement était de détourner leur attention de la captation par l'État des recettes tirées du gaz et des autres ressources de la région. Et comme chacune considère que les autorités ont attisé la crise, chacune pense que ces mêmes autorités ont également le pouvoir de résoudre le problème, lorsqu'elles se montreront disposées à le faire. Enfin, les Rakhines et les Rohingyas musulmans partageaient le même optimisme concernant le potentiel du nouveau gouvernement du Myanmar à trouver une réponse aux revendications locales de longue date.

Les musulmans désirent reprendre la vie qu'ils menaient précédemment au sein de la communauté et établir des relations pacifiques avec leurs voisins, et souhaitent également que leurs droits soient reconnus, octroyés et respectés. Ils estiment que les autorités pourraient facilement résoudre leur situation si elles affichaient la volonté politique et le leadership nécessaires.

Ronan Lee ronan@deakin.edu.au

Ancien membre du Parlement du Queensland et doctorant à la Deakin University

Anthony Ware anthony.ware@deakin.edu.au

Maitre de conférences à la Deakin University

www.deakin.edu.au/

Les organisations dirigées par des réfugiés comme partenaires au développement

Evan Easton-Calabria

L'intégration d'organisations dirigées par des réfugiés en tant que partenaires d'exécution potentiels dans le cadre de programmes de développement est un moyen de mettre à profit les compétences des réfugiés, d'atteindre les réfugiés qui ne sont peut-être affiliés avec aucune organisation internationale et de tenter de combler l'écart entre le secours et le développement dans les situations de déplacement prolongées.

À Kampala, en Ouganda, des organisations dirigées par des réfugiés animent des activités visant à renforcer l'autonomie des réfugiés et, en se concentrant sur la formation aux langues et aux compétences, à contribuer activement à l'intégration locale et aux efforts de développement. Ces initiatives, nées des efforts déployés par les réfugiés eux-mêmes pour s'entraider, sont devenues aujourd'hui des organisations enregistrées au niveau national ou des organisations communautaires à but non lucratif dotées de leur propre comité, conseil d'administration, site Web et logo. En bref, il s'agit d'organisations professionnelles avec un personnel dévoué, qui jouent un rôle important pour le bien-être matériel et social de nombreux réfugiés à Kampala.

Ces organisations dirigées par des réfugiés, telles que Hope of Children and Women Victims of Violence (HOCW), Young African Refugees for Integral Development (YARID) et le Bondeko Refugee Livelihoods Center, sont des sources importantes de ressources sociales et pratiques pour les réfugiés à Kampala. Ces organisations offrent des formations professionnelles dans un vaste éventail de domaines tels que la couture, l'artisanat, la coiffure et l'informatique. Des cours fonctionnels d'alphabétisation des adultes et des cours d'anglais de niveau élémentaire à avancé sont également proposés. De plus, certaines organisations proposent un service de micro-épargne communautaire et des groupes d'épargne dirigés par des chefs de la communauté réfugiée, en réaction à l'exclusion constante des réfugiés des institutions de microfinance officielles.

Ces organisations dirigées par les réfugiés jouent également un rôle important en fournissant aux autres organisations au service des réfugiés, par exemple le Projet de loi sur les réfugiés (Refugee Law Project - RLP), le Conseil finlandais pour les réfugiés (CFR) et le Comité international de secours (International Rescue Committee - IRC), des « plateformes » communautaires de réfugiés qui peuvent être

utilisées pour mettre en œuvre des formations qualifiantes et des programmes de sensibilisation à différentes questions, telles que la santé maternelle et les violences sexistes. Plusieurs initiatives dirigées par des organisations de réfugiés ont commencé avec l'appui et les formations apportés par l'IRC et le CFR.

Cependant, ces activités ne sont pas catégorisées comme des partenariats, si bien que le véritable rôle des dirigeants réfugiés et des organisations dans ces opérations, qui dépassent le simple scénario de bienfaiteurs desservant leurs bénéficiaires, demeure insuffisamment reconnu. En effet, ces interactions subtiles font appel aux ressources organisationnelles, aux plateformes communautaires existantes créées par les organisations de réfugiés ainsi qu'à l'initiative et au leadership des réfugiés dans le cadre de formations et d'activités qualifiantes particulières. Ensemble, ces ressources permettent d'offrir aux réfugiés des formations professionnelles qui seraient peut-être impossible à opérationnaliser sans la participation commune des réfugiés et des non-réfugiés.

Il est important de souligner que les dirigeants et les membres des organisations de réfugiés ne se sentent pas suffisamment intégrés au processus de création et de développement des moyens de subsistance. De nombreux réfugiés disposant de compétences avancées participent à des initiatives dirigées par des organisations externes, mais uniquement de manière limitée. Par exemple, un réfugié travaillant au Bondeko Center¹ avait été homologué comme infirmier dans son pays d'origine mais ne pouvait pas pratiquer cette profession en Ouganda en raison des coûts élevés de réaccréditation. Il a toutefois souligné que lui-même et ses collègues infirmiers réfugiés pourraient être d'immenses atouts pour les autres réfugiés du Bondeko Center, ainsi que pour les Ougandais de la région, s'ils bénéficiaient de l'appui nécessaire pour traiter au lieu de simplement éduquer les réfugiés. Au sujet d'une formation sanitaire

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

proposée par InternAid, le principal partenaire d'exécution de l'UNHCR (l'agence de l'ONU pour les réfugiés) en Ouganda, il nous a confié :

« L'organisation InterAid avait réuni l'ensemble des infirmières et infirmiers réfugiés au cours d'une réunion mais elle nous a formé uniquement à la sensibilisation des réfugiés au paludisme... les réfugiés doivent se rendre jusqu'aux locaux d'InterAid pour obtenir simplement du paracétamol. Ou ils partent et attendent deux jours pour se rendre à Mulago [l'hôpital national central de l'Ouganda] s'ils souffrent du paludisme. Pourtant, le personnel infirmier ne manque pas ici. Nous pouvons diagnostiquer et traiter ici même, au Centre ! »²

Bien que la sensibilisation aux questions de santé apporte une contribution précieuse aux communautés, la principale difficulté citée par les réfugiés dans le domaine médical concerne l'obtention de médicaments et d'un traitement efficace dans les hôpitaux et les cliniques. Pourtant, les compétences sanitaires du personnel infirmier du Bondeko Center restent sous-utilisées, alors même que ce personnel souhaite vivement travailler et que l'Ouganda souffre désespérément d'un manque de soins de santé. Cet exemple est représentatif du combat pour une plus grande implication et pour l'établissement de partenariats que l'on observe dans les nombreux secteurs dans lesquels les réfugiés disposent de qualifications.

Au fil de leurs efforts pour partager leurs compétences avec autrui et face à une assistance insuffisante, les réfugiés de Kampala ont fini par fonder leurs propres organisations. C'est le cas de Hope of Children and Women Victims of Violence (HOCW)³, créée en 2008 par des réfugiés congolais et un pasteur ougandais, puis développée ensuite grâce au soutien de bénévoles internationaux qui ont levé des fonds et apporté des ressources. Établie en périphérie de Kampala, cette organisation propose plusieurs activités de subsistance aux réfugiés et aux autochtones, ainsi que des leçons et des programmes d'anglais destinés aux enfants. Cette initiative a vu le jour après que des femmes eurent exprimé le besoin de diversifier leurs compétences car, pour la majorité d'entre elles, le seul emploi accessible à Kampala était de laver du linge. Elle a débuté en 2013 avec un programme de couture et dirige aujourd'hui une variété de programmes consacrés notamment à l'artisanat,

à la coiffure, à la culture des champignons et aux compétences commerciales. On estime que 40 % des participants aux formations de HOCW sont ougandais. Ce type d'organisation dirigée par des réfugiés a le pouvoir de renforcer l'intégration locale par la construction de réseaux communautaires et le renforcement de l'autonomie personnelle, en apportant une assistance non seulement aux réfugiés mais aussi aux autres populations de la région.

Les organisations nationales et internationales travaillant déjà auprès de ces communautés ont l'opportunité de les soutenir, par exemple en payant partiellement ou intégralement le loyer des locaux à partir desquels ces organisations de réfugiés déploient leurs opérations. Une telle proposition semble d'autant plus

raisonnable que les partenaires d'exécution de l'UNHCR et d'autres organisations desservant les réfugiés utilisent également ces espaces pour leurs propres opérations et qu'ils ont ainsi accès à des réfugiés qui, sinon, ne seraient peut-être pas identifiables au sein de la population urbaine pauvre. Toutefois, parmi les organisations étudiées à Kampala, seul le CFR avait mis en place un programme ciblant spécifiquement le renforcement des capacités des organisations dirigées par des réfugiés. En plus de formations au leadership et à la gestion financière, il offre à ces organisations 5 millions de shillings ougandais par an (environ 1 500 dollars US) pour mettre en place ou développer des programmes contribuant à la durabilité de l'organisation concernée. Les réfugiés participant à ce programme du CFR trouvent cette approche utile et ont ainsi l'impression que les efforts et les compétences qu'ils ont déployés pour établir ces organisations sont non seulement reconnus mais aussi sollicités.

Conclusion

Les organisations dirigées par les réfugiés présentent un immense potentiel en matière d'intégration et de développement au niveau local et, en Ouganda, ce potentiel est en cours de réalisation sur une échelle restreinte. Toutefois, la capacité de ces organisations à atteindre un plus grand nombre de réfugiés est limitée par les difficultés qu'elles rencontrent constamment pour subvenir à leurs besoins fondamentaux de fonctionnement : payer leur loyer, accumuler des fonds et des outils pour assurer les formations



professionnelles et fournir une bourse aux enseignants et aux personnels bénévoles. L'importance de ces organisations devrait être plus amplement reconnue, que ce soit leur impact sur la vie des réfugiés ou sur la capacité des autres organisations nationales et internationales basées à Kampala à déployer leurs propres activités. L'insuffisance relative de documentation écrite au sujet des organisations dirigées par des réfugiés empêche de reconnaître ces dernières non seulement comme des parties prenantes mais aussi comme des partenaires de premier plan dans les interventions liées aux moyens de subsistance. La capacité des réfugiés à s'auto-organiser et soutenir autrui reste également peu reconnue, ce qui ne fait que perpétuer, souvent involontairement, la perception des réfugiés en tant que simples bénéficiaires, alors même que des documents d'orientation sont conçus pour

mettre à profit leur pouvoir d'action. Apporter des financements consacrés au renforcement durable des organisations dirigées par des réfugiés constitue donc une importante étape à franchir. Et une autre étape peut-être plus cruciale encore consiste à abandonner la rhétorique et la pratique actuelles visant à faire participer les réfugiés aux programmes, et de favoriser la formation de partenariats avec les réfugiés pour mettre en œuvre ces mêmes programmes.

Evan Easton-Calabria

evan.eastoncalabria@gmail.com

Doctorante au sein du département de développement international de l'université d'Oxford
www.qeh.ox.ac.uk

1. www.bondekocenter.com
2. Interview, Bondeko Center, Kampala, June 2015
3. www.hocwug.net

Solutions Alliance : une approche nouvelle à des problèmes anciens

Alexander Betts

Au cours des trois dernières années, Solutions Alliance s'est progressivement imposée comme une initiative multilatérale visant à résoudre la prétendue division humanitaire/développement.

La question de savoir comment impliquer le secteur du développement – acteurs, idées et ressources – dans les interventions touchant aux situations de réfugiés et de déplacés n'est pas nouvelle. Il existe déjà toute une série d'initiatives passées qui ont cherché à surmonter la division humanitaire/développement dans le but d'autonomiser les populations déplacées, de renforcer leur résilience et de mobiliser leurs capacités. Toutefois, même si le thème est ancien, l'approche choisie par Solutions Alliance pour remplir ces objectifs tente quelque chose de nouveau.¹ Elle a pour but de concevoir le déplacement d'une manière différente, comme une opportunité potentiellement gagnant/gagnant pour les hôtes, les bailleurs et les personnes déplacées. La prémisse qui la sous-tend est que les personnes déplacées peuvent devenir des agents de changement et de développement – pour eux-mêmes, pour leurs propres pays et pour les communautés qui les accueillent.

Local et mondial

Le modèle se concentre dès son abord sur le niveau national. Des pays spécifiques qui s'engagent de manière particulière à promouvoir des opportunités visant l'autosuffisance des

réfugiés sont sélectionnés comme « champions » et comme point de départ pour initier des Groupes nationaux. Ces groupes rassemblent toute une gamme d'acteurs nationaux et locaux capables de provoquer des changements opérationnels sur le terrain. Leur but, dans chaque cas, consiste à restituer de l'autonomie au pays en vue d'inclure pleinement les populations déplacées dans les plans de développement national, à rassembler des éléments probants et à mener des analyses conjointes, à développer des stratégies de solutions et des interventions qui répondent aux spécificités de la situation nationale à l'intérieur de ce cadre, et à s'appuyer sur la légitimité et le soutien fourni par l'Alliance pour bénéficier ainsi des avantages que procure la connexion avec un réseau mondial d'acteurs.

Jusqu'à présent quatre **Groupes nationaux** ont émergé, tous en Afrique : en relation avec les réfugiés en Zambie, Ouganda, Tanzanie et Somalie (avec un axe particulier sur le Kenya). Ces Groupes nationaux ont élaboré leurs plans de travail, en se concentrant sur des difficultés clairement définies, notamment le soutien de processus pionniers en matière de naturalisation en Tanzanie et en Zambie, le renforcement de

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

l'autosuffisance et de la résilience en Ouganda, et l'amélioration des synergies entre retour des réfugiés et déplacement interne en Somalie.

Parallèlement à ces Groupes nationaux, des **Groupes thématiques** ont été constitués comprenant un réseau mondial de soutien qui s'engage à apporter des ressources aux Groupes nationaux. Ces Groupes thématiques jouent le rôle de source potentielle d'expertise, en favorisant la création de réseaux et l'instauration de bonnes pratiques sur lesquels les stratégies spécifiques à chaque situation peuvent venir puiser. Les trois premiers de ces Groupes thématiques sont : **Le Groupe secteur privé** qui impliquera la participation d'acteurs du monde de l'entreprise et travaillera avec les Groupes nationaux pour les connecter à l'entreprise (des petites et moyennes entreprises aux compagnies internationales) ; **le Groupe règle de droit**, qui examinera les obstacles réglementaires qui entravent les solutions progressives et documentera un corpus d'enseignements et de succès en matière de règles de droit ; et **le Groupe gestion de la recherche, des données et de la performance**, qui permettra un accès aux recherches en cours, assurera la promotion de nouvelles recherches pertinentes et soutiendra une analyse commune destinée à éclairer le développement d'une stratégie partagée.

Le mécanisme propre à l'Alliance et qui lui permet de provoquer le changement consiste donc à connecter les niveaux terrain et mondial de ce réseau multilatéral. Ce mécanisme rassemble des pays hôtes et des gouvernements bailleurs, des organisations internationales, des acteurs de la société civile ainsi que l'entreprise et le milieu universitaire. Chacune de ces parties prenantes peut apporter une valeur ajoutée dans des contextes spécifiques grâce à des interventions concrètes et novatrices et grâce à la mobilisation d'un plaidoyer en faveur des communautés affectées par le déplacement. Des pays différents se confrontent à des circonstances historiques et des défis uniques, et dans chacun de ces contextes les rôles respectifs des acteurs du secteur humanitaire, du développement et du secteur privé sont appelés à varier de manière significative.

L'Alliance elle-même

Même si l'Alliance ne fait qu'émerger, un certain nombre d'éléments de ce processus sont dès l'abord novateurs et prometteurs : premièrement, son focus sur les pays qu'elle qualifie de « champions » pour inclure les populations déplacées dans les plans nationaux de développement et soutenir l'autosuffisance, et sa détermination à voir cet engagement rétribué ; deuxièmement, sa création d'une approche authentiquement multilatérale ;

et, troisièmement, sa concentration et sa détermination à soutenir un changement concret et opérationnel au niveau national en connectant le niveau local à un réseau de soutien mondial.

Les activités menées jusqu'ici ont impliqué un processus d'apprentissage itératif et, lors d'une Table-ronde organisée en février 2016, de nombreux éléments significatifs ont émergé avec clarté sur ce qu'est véritablement Solutions Alliance, et ce qui en fait une approche de gouvernance de la migration forcée à fort potentiel d'originalité.² Elle a pour but de transformer les cultures internes au sein-même des domaines respectifs de l'humanitaire et du développement, et d'encourager la création de structures, de systèmes et de procédures fondées sur la reconnaissance d'une série de difficultés systémiques qui entravent notre capacité de concilier ces deux branches d'activité.

L'intérêt et l'engagement des pays champions dépendent de la manière dont leurs gouvernements perçoivent l'initiative et de la valeur qu'ils attachent à y participer. Parallèlement, la capacité de soutien des Groupes thématiques dépend également de leurs accès respectifs à des sources de financement. Jusqu'à présent les seules ressources que l'Alliance peut maîtriser sont les engagements volontaires d'autres entités – bailleurs, entreprises et universitaires.

L'Alliance en est encore à se définir elle-même. Toutefois, l'évolution du modèle de l'Alliance au cours des trois dernières années semble suggérer qu'elle a la capacité de résoudre la question de savoir où se situer sur le spectre entre réseau et institution. D'une part, en tant que réseau il est prévu qu'elle reste souple, dynamique et informelle. De l'autre, elle nécessite une capacité institutionnelle et des ressources afin de pouvoir agir. Elle manque encore des ressources nécessaires pour pouvoir soutenir directement le travail des Groupes nationaux et thématiques, et cela engendre à son tour un défi qui consiste à gérer les attentes, tant des gouvernements hôtes que de tous ceux qui sont investis et qui agissent et participent à ce réseau mondial.

Alexander Betts alexander.betts@qeh.ox.ac.uk
 Directeur, Centre d'Études sur les Réfugiés, Université d'Oxford www.rsc.ox.ac.uk et Co-président du Groupe de travail gestion de la recherche, des données et de la performance de Solutions Alliance
www.solutionsalliance.org/thematic-groups/research-data-and-performance-management/

Co-auteur de *Refugee Economies: Forced Displacement and Development* (parution prévue en 2017), Oxford University Press.

1. www.solutionsalliance.org

2. Cet article s'appuie en partie sur la Déclaration de synthèse de la Table-ronde tenue en 2016 par Solutions Alliance.
<http://tinyurl.com/SolutionsAllRoundtableSummary>

Que se passe-t-il au Nigeria ?

Toby Lanzer

Dans le nord-est du Nigéria, un nombre considérable de personnes sont victimes de la pauvreté, de la dégradation environnementale et, plus particulièrement, de la violence de Boko Haram. La nécessité d'apporter nos connaissances et nos ressources collectives à un tel contexte est évidente. Alors pourquoi les actions en ce sens demeurent-elles illusoire et comment nous y prendre pour faire avancer les choses dans la bonne direction ?

Beaucoup de choses viennent à l'esprit quand on pense au Nigéria : l'énergie, l'argent et, de plus en plus souvent, Boko Haram. Ce groupe, implanté dans le nord-est du pays depuis de nombreuses années, a véritablement pris une dimension internationale après l'enlèvement de plus de 200 jeunes filles à Chibok dans la nuit du 14 au 15 avril 2014. Cet incident n'était que le précurseur de nombreux autres affronts à cause desquels, au cours des 18 derniers mois, le nombre impressionnant de 2,2 millions de personnes ont été forcées de fuir de chez elles dans la région nord-est du Nigéria. De surcroît, une situation d'abord considérée principalement comme un « problème nigérian » a pris une dimension régionale dans l'ensemble du bassin du lac Tchad, qui comprend également le nord du Cameroun, l'ouest du Tchad, le sud-est du Niger et le nord-est du Nigéria.

Pourquoi entendons-nous apparemment peu parler de ce qui se passe et que faudrait-il faire à l'heure actuelle pour apporter véritablement une protection et une assistance ?

Les informations provenant du nord-est du pays sont insuffisantes (en fait, de l'ensemble du bassin du lac Tchad) et ce, uniquement pour des mauvaises raisons. Peut-être vivons-nous dans un monde caractérisé par un trop-plein d'informations et par un trop-plein de crises trop sévères. Vous rappelez-vous du Sahel en 2013 ? Ou de Gaza en 2014 ? Ces deux crises ont été occultées par la Syrie. Seul un nombre limité de crises peut faire la « une » des journaux et peut être géré par la communauté internationale (y compris les responsables gouvernementaux et les directeurs des organismes d'aide). De plus, la sévérité de chacune de ces crises semble s'être

aggravée. Un plus grand nombre de personnes sont déplacées ; un plus grand nombre de villes sont détruites ; un plus grand nombre de villages sont brûlés ; un plus grand nombre de vies sont perdues, de femmes sont violées et d'enfants sont déscolarisés. Et pourtant, on pourrait également déplorer une certaine incapacité à surmonter « encore une autre crise ».

Quelques jours seulement après avoir pris mes fonctions actuelles en juillet 2015, je me suis rendu dans le nord-est du Nigéria. J'ai été surpris par le nombre de personnes déplacées et dans le besoin, de même que par le manque d'actions pour répondre à cette situation, et j'ai donc demandé à ma conseillère la plus proche : « Comment ai-je pu manquer cela ? » « Vous étiez déjà pas mal occupé au Soudan du sud, » m'a-t-elle répondu. Ce commentaire incisif m'a poussé à conclure que les principaux leaders et dirigeants dans les capitales, ou même dans ma propre institution, étaient « pas mal occupés » avec la Syrie, l'Ukraine et l'évolution rapide de la crise migratoire européenne. Et lorsque que j'ai lancé un appel aux financements auprès des ambassades établies à Abuja, la capitale nigériane, des bailleurs et de ma propre institution, j'ai souvent entendu dire en réponse : « C'est le Nigéria, un pays riche qui peut aider sa propre population ».

Répondre à une crise dans un pays relativement riche est problématique. En effet, le Nigéria est riche et devrait disposer des ressources nécessaires pour aider sa propre population mais les problèmes de gouvernance entrent souvent en jeu, de même que la question du « nord-est marginalisé ». En effet, les organismes d'aide sont connus pour leur

Nigeria : Population 182 200 000 habitants

- Près de 2 152 000 personnes déplacées de l'intérieur (fin 2015, estimation de l'IDMC)
- De plus, près de 555 000 personnes déplacées de l'intérieur ou réfugiés nigériens au Cameroun, au Tchad et au Niger (avril 2016, BCAH).

Sur ce nombre total de PDI, on estime que 12,6 % ont été déplacés par des affrontements communautaires, 2,4 % par des catastrophes naturelles et 85 % en conséquence des violences perpétrées par Boko Haram. Voir IDMC www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/nigeria/figures-analysis

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

tendance à se substituer aux institutions plutôt qu'à les appuyer, et nous ne souhaitons certainement pas que cela se produise dans un contexte tel que le Nigéria. Et en effet, la question de l'honneur national est elle aussi toujours présente, personne ne voulant l'entacher, si bien qu'il est politiquement « délicat » d'attirer l'attention sur la situation dans le nord-est du Nigéria. Toutefois, au vu du nombre de personnes dans le besoin, de beaucoup plus grands efforts auraient dû être déployés, et de manière beaucoup plus urgente.

Comprendre ce que les gens veulent

Dans le nord-est du Nigéria, j'ai posé des questions ouvertes aux habitants de la ville de Maiduguri, en commençant par « comment vont les choses ? ». Les réponses que l'on m'a données m'ont éclairé et rassuré. Le principal message des gens était le suivant : « nous voulons et nous pouvons prendre soin de nous-mêmes ». En terme d'assistance, leur principal besoin était que les autorités reprennent le contrôle de leurs villes et de leurs villages et qu'elles garantissent leur sûreté et leur sécurité, de même que celles de leurs enfants et de leur bétail. Ces personnes m'ont également parlé du besoin de sécuriser les routes et d'ouvrir les marchés, ce qui mettait en lumière leur volonté de travailler et de faire du commerce. Les parents m'ont fait part de leurs préoccupations au sujet de leurs enfants qui rataient une année scolaire. Une femme m'a parlé avec fierté de ses neuf enfants, qu'elle avait élevés presque toute seule et qui étaient devenus médecins et avocats. « Je n'ai pas besoin de vos seaux et de vos couvertures. J'ai besoin de savoir que ma ville est de nouveau sûre, comme ça je pourrai rentrer chez moi à pied ! »

Personne ne m'a dit un mot au sujet de quelconque aspect « humanitaire » ou « de développement ». Pour les personnes frappées par une crise, en particulier dans des contextes déjà fragiles, ces concepts existent uniquement dans l'esprit des personnes venant de l'extérieur mais pas dans celui des victimes de la violence et du déplacement, ni des autorités responsables de leur porter assistance.

Le cas de Maiduguri est instructif : une ville dont la population a explosé, passant de 1 à 2,6 millions d'habitants en à peine quelques mois en conséquence des atrocités perpétrées par Boko Haram. À leur arrivée, les personnes déplacées avaient besoin d'un abri, de nourriture et d'eau. Ces besoins essentiels persistent aujourd'hui,



Villageois déplacés se trouvant à Bama dans l'État de Borno au Nigeria, avril 2016.

de même que la tentation de poursuivre une approche basée sur l'urgence pour y répondre – soit la même approche que d'habitude. Cependant, après réflexion, nous devrions nous rappeler ce qui s'est produit dans d'autres contextes semblables, lorsque des populations majoritairement rurales ont été forcées de fuir de chez elles ou d'abandonner leurs terres et de chercher refuge en ville. Le désir de retourner chez elles s'atténue finalement au bout d'un certain temps. Par conséquent, dans le cas de Maiduguri, il est en fait réellement nécessaire de créer une ville qui puisse, à long terme, subvenir aux besoins d'une population de 2,6 millions d'habitants. Les organismes d'aide feraient donc bien d'allier leurs activités à court terme et à moyen terme pour aider les autorités et la population locale à établir des logements durables dans les zones où l'accès à l'eau et à l'assainissement est suffisant et où les cliniques et les écoles sont suffisamment nombreuses.

D'autres organisations, telles que la Banque mondiale (qui n'est pas généralement associée aux interventions dans le contexte de crises), envisagent aujourd'hui d'accélérer leurs activités dans le nord-est du Nigéria et même dans la totalité du bassin du lac Tchad. Dans l'ensemble de ce bassin, les causes profondes de l'instabilité et de la misère ont leur origine dans la pauvreté abjecte et la dégradation de son environnement. Depuis les années 1950, le lac Tchad a perdu 80 % de sa taille originale, si bien que sa population peine plus que jamais à accéder à cette eau pour répondre à ses besoins, que ce soit pour elle-même, pour l'agriculture ou pour leur bétail. Parallèlement, la population a considérablement augmenté et devrait doubler dans les 20 prochaines années. Si cette population reste pauvre et manque d'eau, nous pouvons être sûrs que les tensions

sociales s'intensifieront, et d'autant plus si des extrémistes violents restent sur ces lieux pour s'ingérer dans un contexte déjà complexe.

Sortir de nos « silos »

Il faut que différents secteurs de la communauté internationale collaborent avec les autorités nigérianes pour soutenir leurs efforts visant à stabiliser la situation et poser les fondations de la paix et de la stabilité. En tout premier lieu, les pays de la région ont fait front commun et constitué une Force multinationale mixte pour combattre l'instabilité. Différents acteurs de la communauté internationale leur ont apporté leur soutien, par exemple l'Union africaine, la France et le Royaume-Uni, ce dernier ayant même établi une équipe à Maiduguri pour conseiller les forces de sécurité nigérianes dans leur lutte contre Boko Haram (et dans le respect des droits humains). Bien qu'ils honorent toujours les principes de l'indépendance opérationnelle et de l'impartialité, les organismes d'aide doivent collaborer plus étroitement avec les autres acteurs du système international, y compris les acteurs appartenant au contexte mais qui ne sont pas des organismes d'aide. Dans le cas précis du nord-est du Nigéria,

où plusieurs institutions travaillent dans les « silos » du développement, de l'environnement, de l'humanitaire, des droits humains, de la politique et de la sécurité, tant l'importance que la nécessité de la collaboration devraient sauter aux yeux. Privilégier la solution alternative (nous cantonner à nos silos respectifs), c'est manquer une occasion d'exploiter les connaissances et les ressources collectives que nous pouvons apporter à un tel contexte. Tout cela semble apparemment logique et pourtant si illusoire.

Si nous pouvons apprendre à collaborer de manière plus efficace, en nous conformant à la description que les communautés elles-mêmes nous donnent de la situation et en soutenant les autorités légitimes sur le terrain, nous pouvons aider les personnes non seulement à survivre mais aussi à trouver un chemin hors de la crise et à améliorer leur vie le plus tôt possible.

Toby Lanzer twitter.com/tobylanzer

Assistant du Secrétaire général de l'ONU et coordinateur humanitaire régional pour le Sahel ; également ancien chercheur invité au Centre d'études pour les réfugiés de l'université d'Oxford. Cet article est rédigé à titre personnel.

Faiblesse des sauvegardes en matière de réinstallation dans le secteur minier

John R Owen et Deanna Kemp

Étant donné le degré d'incertitude qui entoure les activités minières, on peut se demander si les pratiques de planification actuelles permettent de garantir une protection contre les risques liés au déplacement et à la réinstallation et si les pratiques de l'industrie sont compatibles avec le devoir de respecter les droits humains.

Les études du déplacement et de la réinstallation dans le cadre d'opérations minières continuent de mettre en lumière des taux continuellement élevés d'appauvrissement parmi les personnes déplacées¹ ainsi que la faiblesse des pratiques de renforcement et de gestion des connaissances du secteur minier en matière de respect des normes internationales.² Les répercussions de cette situation sont considérables. Les communautés d'accueil et réinstallées devront faire face à des risques accrus de violation de leurs droits humains, de pauvreté et d'instabilité sociale. Les autorités devront assumer les responsabilités à long terme qui découlent du déplacement, et seront notamment sous pression pour répondre aux risques

d'appauvrissement dans les zones reculées. Les entreprises feront face à un plus large mouvement d'opposition et à une augmentation de leurs risques réputationnels, tandis que leurs coûts d'exploitation augmenteront si les questions de réinstallation restent irrésolues. Enfin, les institutions financières internationales (IFI) seront soumises à un examen plus rapproché par le public relativement à leur adoption de pratiques de diligence requise vis-à-vis des droits humains avant d'accorder des prêts au secteur de l'extraction minière, ce dont elles ressentiront les conséquences.

En 2001, la Banque mondiale a établi sa politique opérationnelle sur la réinstallation forcée (OP 4.12), basée sur un ensemble de

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

risques connus en matière de déplacement et de réinstallation, en vue de guider les prêteurs et les États relativement au processus de diligence requise à suivre pour les projets de développement de grande échelle. Le modèle des risques d'appauvrissement et développement pour la réinstallation de Michael Cernea³ est largement reconnu comme le fondement conceptuel du cadre de la politique de réinstallation de la Banque mondiale ainsi que de la norme de performance no5 de la Société financière internationale (SFI) concernant l'acquisition de terres et la réinstallation involontaire.⁴ Cette dernière est devenue la norme internationale par défaut pour le secteur minier et, bien que les organisations de la société civile n'aient pas ouvertement avalisé les normes de la SFI, il est toutefois accepté, en pratique, que ces normes représentent un seuil de protection minimum pour les populations concernées contre les risques connus liés à la réinstallation.

Les déplacements sont courants dans le contexte des projets d'exploitation minière mais l'on observe une absence notable de données relatives à leur ampleur et à leur fréquence. Des informations sont disponibles au cas par cas, uniquement lorsque les promoteurs des projets ou des entités tierces divulguent la documentation de planification. On peut citer les cas suivants :

- construction de la mine d'or d'Ahafo au Ghana : réinstallation de 823 ménages (2004)
- la mine d'or de Nui Phao au Vietnam : 884 ménages réinstallés (2005)
- la mine de Limpopo en Afrique du Sud : environ 957 ménages réinstallés (2005)
- la mine de charbon de Phulbari au Bangladesh : 9 760 réinstallations de ménages signalées (autour de 2008)
- la mine de charbon de Prodeco par Xstrata en Colombie : 600 ménages réinstallés (2010)

Planification sur un marché particulièrement volatile

La principale hypothèse sur laquelle se base les normes de sauvegarde internationales porte sur la possibilité de prévoir et d'atténuer les risques associés au déplacement et à la réinstallation. Si les promoteurs d'un projet déploient des efforts pour identifier les risques, et planifier leur projet en conséquence, il en résultera un moins grand nombre de risques pour la population

déplacée. Une deuxième hypothèse part du principe que les promoteurs agiront de manière à protéger leurs propres intérêts. Les normes sont donc conçues pour aider les entreprises à identifier et surmonter les risques associés au projet et à protéger leur soi-disant « permis social d'exploitation ». Conjointement, ces deux hypothèses suggèrent que les risques de réinstallation sont gérables et que les compagnies minières investiront dans la planification de la réinstallation car il en va de leur meilleur intérêt. Toutefois, peu de données empiriques permettent de supposer que les compagnies minières considèrent que les investissements dans les sauvegardes sociales relèvent du « bon sens commercial ». Au contraire, de nombreuses compagnies ne parviennent pas à calculer le coût véritable de la réinstallation et tendent à retarder l'affectation des ressources nécessaires.

La capacité des promoteurs à prédéfinir la portée d'un projet de grande échelle à forte intensité de capital est cruciale au concept de « planification en tant que sauvegarde ». En effet, pour qu'un promoteur soit en mesure de concevoir et de financer correctement un train de mesures adaptées et abordables en vue d'atténuer les impacts négatifs d'un projet sur les personnes qui seront réinstallées, il est essentiel qu'il ait connaissance des terres dont il aura besoin mais aussi des divers impacts qui seront ressentis aux divers endroits concernés, aux différentes phases du cycle de vie de la mine et selon quelles conditions du marché. Toutefois, il est difficile de prédéfinir ces éléments lors de la mise en exploitation d'un projet minier de grande envergure, d'autant plus lorsque l'on considère certaines variables telles que la disponibilité et le coût des terres, de l'eau, de l'énergie et des nouvelles technologies, de même que les conditions du marché en rapide évolution, y compris la demande de produits de base par les consommateurs. En conséquence, il peut arriver que les projets saisissent des terres (et entraînent ainsi des déplacements) de manière ponctuelle et opportuniste plutôt que dans le cadre d'une activité « initiale » organisée (c'est-à-dire, au début du projet minier). Une grande partie des réinstallations sont provoquées par l'expansion des projets au cours de la phase d'exploitation de la mine, une fois que leur rentabilité a été prouvée. À moins que la planification des activités minières et des réinstallations ne prenne en compte cet élément d'incertitude et ne se déroule dans un cadre institutionnel de gouvernance responsable, elle n'est peut-être pas l'instrument de sauvegarde que l'on croit.

Incertitude, réglementation et consentement éclairé

Lorsqu'un pays donne initialement le feu vert à un projet d'extraction minière, cette autorisation se base sur la conception du projet qui décrit les risques et les plans pour les atténuer. Et lorsque les communautés participent à des processus de consultation, c'est cette conception initiale qui leur est présentée et qui est discutée. Cependant, on ne sait pas encore à quoi ressemblera le projet dans le futur. L'expansion des mines, même si elle se fait de manière progressive, se traduit par une modification de l'affectation des terres et par des impacts environnementaux et sociaux. Même si, sur le papier, un projet ne prévoit aucune réinstallation forcée au cours des phases initiales, il est possible qu'il implique par la suite de procéder à des réinstallations afin de demeurer viable sur le plan économique. Par exemple, dans le cadre de l'exploitation de la mine d'o d'Ahafo par Newmont au Ghana, des communautés ont dû être réinstallées à quatre reprises entre 2004 et 2012 afin de faire de la place aux infrastructures et aux terrains supplémentaires nécessaires.

En tant qu'activité initiale, la planification de la réinstallation permet aux promoteurs et aux autorités de décider des services sociaux et économiques qui seront nécessaires pour prendre en charge les communautés déplacées et d'accueil, et comment ces dépenses seront couvertes au cours de la vie du projet et par la suite. Le temps qu'il est possible de consacrer à la planification des déplacements susceptibles d'avoir lieu au cours de la phase d'exploitation est souvent limité. Il en résulte donc souvent une planification réactive et à court terme, sans stratégie précise concernant le financement ou la gestion ultérieurs des risques liés à la réinstallation. Par exemple, dans la mine d'or de Porgera en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au cours des trente dernières années, de nombreux ménages ont été réinstallés à plusieurs reprises au sein de la zone couverte par la concession minière. Ce recours à des réinstallations ainsi que l'incertitude concernant la nécessité de procéder à des réinstallations entrave aussi bien le bon fonctionnement de la mine que la capacité des résidents à préserver un niveau de vie élémentaire.

D'autres considérations initiales mettent en avant l'importance des droits humains. La question du « consentement libre, préalable et éclairé » (CLPE) soulève des questions fondamentales au sujet de l'exercice du pouvoir dans les grands projets de développement. Bien qu'il existe diverses interprétations de ce que le CLPE peut apporter aux communautés, il est généralement considéré comme un moyen de

promouvoir les droits des peuples autochtones, les organisations de plaidoyer soulignant le droit des communautés à opposer leur veto aux projets de développement. Bien que de nombreuses autorités nationales ne confèrent pas aux communautés locales le droit de rejeter purement et simplement des projets, le CLPE est de plus en plus souvent promu comme un moyen permettant aux communautés de peser plus lourdement dans les processus de consultation, y compris en relation à la réinstallation.

Comme le précédent, cet aspect est lui aussi grandement problématique dans la mesure où les communautés doivent donner leur consentement pour qu'un projet d'exploitation minière puisse être autorisé, alors même qu'il est inévitable que ce dernier évolue au point de ne plus ressembler au projet sur lequel les parties se sont initialement accordées. Bien que dans certains cas les entreprises choisissent de repousser le règlement de la situation jusqu'à ce qu'il devienne incontournable, il est également vrai que les entreprises ne disposent pas toujours d'informations sur la manière dont le projet évoluera avec le temps. Et même dans les situations où les entreprises ont accès à ce type d'information, elles n'engageront pas toujours un dialogue constructif avec les communautés concernées.

Cela ne veut pas dire qu'une planification n'a pas lieu ou ne peut pas avoir lieu dans ces circonstances. La question est plutôt de savoir si, dans ces circonstances, la planification se traduit par l'effet de sauvegarde qu'on lui attribue dans les cadres politiques internationaux et d'entreprise. Il est toujours possible de donner des informations, un choix et des opportunités de consultation, même lorsque la planification de la réinstallation se déroule de manière ponctuelle ou opportuniste. Il est possible de mettre en place des activités participatives même dans des délais extrêmement courts, tandis que les informations peuvent être disséminées de manière conforme



La population locale mobilisée contre le projet de mine de charbon de Phulbari entreprend une marche protestation de 7 jours et 400 km, octobre 2010.

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

aux exigences les plus élémentaires. Toutefois, l'intégrité du processus est évidemment cruciale à la valeur sous-jacente de la planification en tant que sauvegarde. Dans cet objectif d'intégrité, il faudrait que les promoteurs des ressources endossent activement la responsabilité de la planification et de la gestion des risques liés à la réinstallation. Les particularités de l'industrie minière et la tendance des compagnies à retarder le règlement des situations jusqu'à ce que cette approche ne relève plus du bon sens commercial mettent sérieusement en doute la capacité de ces entreprises à apporter des sauvegardes par la planification. Tant qu'il n'y aura pas un engagement plus profond pour financer la réinstallation (et pas seulement planifier le déplacement), les personnes réinstallées par l'industrie minière continueront d'être forcées à s'appauvrir.

Inefficacité des mesures incitatives et dissuasives

Petit à petit, les États-nations modifient leurs lois minières et environnementales relatives à la réinstallation afin d'aligner plus étroitement leurs instruments réglementaires nationaux sur les normes internationales et les cadres politiques internationaux. Parallèlement, les ONG conduisent des campagnes plus actives contre les compagnies minières qui ne protègent pas les personnes déplacées contre les risques liés à la réinstallation. Cependant, même si des mesures plus solides sont mises en place pour inciter les entreprises à planifier les déplacements et les réinstallations, les caractéristiques particulières de l'industrie minière continueront d'aller à l'encontre la planification initiale.

Le secteur minier promeut depuis longtemps l'idée qu'il est dans le meilleur intérêt de l'industrie d'investir dans des initiatives de responsabilité sociale des entreprises et d'entretenir des relations robustes avec les communautés d'accueil. Selon des concepts tels que le « permis social d'exploitation », les compagnies minières doivent atteindre un niveau « approuvé » de performance sociale afin de poursuivre leurs opérations dans un contexte donné. Le permis social suppose que les communautés peuvent retirer ou retireront leur appui à un projet minier, que le retrait de cet appui aura des répercussions négatives considérables sur la viabilité économique de l'exploitation et que les compagnies minières gèrent de manière proactive le risque de perdre ce permis social si elles se concentrent uniquement sur leurs propres intérêts.

Néanmoins, les données actuelles suggèrent plutôt que les compagnies minières ne considèrent pas la réinstallation comme un risque majeur pour leur permis social ou pour la viabilité de leurs opérations. Il semble au contraire que les compagnies ignorent ce risque jusqu'à ce que ses impacts apparaissent et qu'une crise présente une menace pour leurs opérations. En d'autres mots, il est peu probable que les compagnies agissent comme il le faudrait simplement parce que ne rien faire pourrait leur être préjudiciable.

Lorsque les prêteurs sont directement impliqués dans les décisions entraînant des déplacements, on pourrait s'attendre à ce que leurs mesures de supervision supplémentaires se traduisent par une meilleure gestion des risques liés à la réinstallation par les promoteurs. Toutefois, un examen interne récemment conduit par le Groupe de la Banque mondiale, ainsi que des rapports rédigés par divers consultants et universitaires, soulignent que les prêteurs ne prennent pas les mesures coercitives qui s'imposent même après que plusieurs situations de non-conformité ont été identifiées. Ainsi, plutôt que d'atténuer les risques liés à la réinstallation, les prêteurs sont devenus les complices des effets appauvrissants de l'extraction minière.

Lorsque ces risques se matérialisent, les personnes déplacées sont confrontées à des souffrances et des privations bien concrètes. Il faut donc que les pratiques de l'industrie minière évoluent considérablement pour que les sauvegardes sociales aient un impact véritable sur le terrain.

John Owen jowen@in-dev.org

Directeur de recherche honoraire au Centre de responsabilité sociale dans le secteur minier de l'Université du Queensland.

Deanna Kemp d.kemp@smi.uq.edu.au

Professeure adjointe au Centre de responsabilité sociale dans le secteur minier de l'Université du Queensland. www.csrsm.uq.edu.au

1. Adam A B, Owen J R et Kemp D (2015) « Households, livelihoods and mining-induced displacement and resettlement » *The Extractive Industries and Society* 2(3), 581-589; Owen J R et Kemp D (2015) « Mining-induced displacement and resettlement: a critical appraisal », *Journal of Cleaner Production*, 87, 478-488.
2. Voir « Responsabilités des entreprises en matière de droits de l'homme » de C. Lewis (2012), *Revue migrations forcées* no. 41 www.fmreview.org/ft/prevenir/lewis
3. Cernea M M (2000) « Risks, safeguards and reconstruction: A model for population displacement and resettlement », *Economic and Political Weekly*, 35(41), 3659-3678.
4. Société financière internationale (2012) *Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale* www.iftc.org/wps/wcm/connect/38fb14804a58c83480548f869adcc27/PS_French_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES

Causes et conséquences de la réinstallation des réfugiés syriens au Canada

Anne-Marie Bélanger McMurdo

Fin février 2016, le Canada avait rempli sa promesse de réinstaller 25 000 réfugiés syriens. Toutefois cette initiative a mis très lourdement à contribution les services de réinstallation que les réfugiés reçoivent à leur arrivée, et soulève des questions quant à l'équité du traitement réservé aux autres réfugiés.

L'engagement que le Canada a pris fin 2015 d'accepter de réinstaller 25 000 réfugiés syriens est arrivé dans un contexte où certains autres pays envisageaient des mesures comme la confiscation des biens des réfugiés, l'enregistrement des réfugiés musulmans entrant sur leur territoire ou la fermeture complète de leurs frontières à tous les réfugiés. Pourquoi le Canada a-t-il décidé de s'opposer à cette tendance de plus en plus courante et quelles ont été les conséquences de cette décision?

Quelques facteurs peuvent expliquer l'attitude du Canada. Premièrement, la réponse publique du Canada face à la crise des réfugiés a pris, au fil du temps, un élan considérable encore renforcé par la nouvelle du décès d'Ayan Kurdi, cet enfant syrien de trois ans qui s'est noyé pendant la traversée en bateau entre la Turquie et la Grèce qu'il effectuait avec sa famille – et dont la demande de réinstallation au Canada avait été rejetée, un fait qui a surgi à cette occasion. Cet événement a marqué un basculement en renforçant l'indignation publique qui exigeait du gouvernement canadien de modifier ses politiques jusque-là plus restrictives à l'égard des réfugiés.

Deuxièmement, les élections nationales au Canada en octobre 2015 se sont avérées opportunes. Pendant la phase pré-électorale, les candidats au poste de premier ministre ont répondu aux attentes de l'opinion publique favorable à une augmentation de la réinstallation en faisant chacun leur propre promesse de réinstaller des réfugiés syriens.

Troisièmement, les citoyens exigeaient de leur gouvernement qu'il soit à la hauteur de la rhétorique sur l'identité canadienne perçue comme compatissante, activement engagée au sein de la communauté internationale et ouverte aux nouveaux arrivants. Il n'est donc pas surprenant que les citoyens aient poussé le gouvernement à faire un effort en matière de réinstallation des réfugiés syriens, dans la mesure où depuis longtemps de nombreux citoyens avaient démontré qu'ils souhaitaient eux-mêmes sponsoriser des réfugiés. Au Canada,

la société civile joue un rôle déterminant dans la réinstallation puisque des individus peuvent réinstaller des réfugiés par le biais de ce qui est appelé le système du « Groupe de cinq » qui permet à un groupe d'au moins cinq citoyens canadiens ou résidents permanents au Canada de faire venir des réfugiés au Canada s'ils prennent la responsabilité de les aider après leur arrivée.¹

Les ressources nécessaires à la réinstallation

La réinstallation est une forme de partage de la responsabilité et la reconnaissance d'une coopération internationale entre les pays. Il n'existe toutefois aucun impératif juridique sur l'obligation de réinstaller des réfugiés, et les pays choisissent d'accepter des réfugiés volontairement et peuvent fixer eux-mêmes leurs propres quotas et critères. La décision du Canada d'accepter 25 000 réfugiés syriens² était, en ce sens, son propre choix.

L'engagement du gouvernement nouvellement élu de réinstaller des Syriens obéissait principalement à une impulsion électorale, et par la suite à la nécessité de démontrer la capacité du nouveau gouvernement d'agir promptement et de remplir ses promesses. De fait, une fois le gouvernement porté au pouvoir en octobre 2015, rien n'était clair quant à la manière dont il allait s'y prendre pour remplir sa promesse. En conséquence, les délais ont dû être étendus de fin 2015 à fin février 2016. Depuis son élection le gouvernement fédéral a réalisé des efforts énormes en vue d'atteindre la cible qu'il s'était fixé de réinstaller 25 000 réfugiés syriens au Canada, mais il est probable qu'à trop se concentrer sur le nombre de personnes à réinstaller, la qualité de la prestation des services de réinstallation fournis en ait souffert les conséquences.



mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

De manière décevante, les services de réinstallation au Canada n'ont toujours pas reçu du gouvernement un appui équivalent à celui proposé en vue de réinstaller physiquement les réfugiés au Canada. En d'autres termes, avec un afflux aussi important et rapide de réfugiés, les capacités des services de réinstallation ont été débordées et ils n'ont disposé ni des ressources suffisantes pour répondre adéquatement aux besoins des réfugiés, ni du temps nécessaire à la mobilisation de fonds supplémentaires.

Suite aux coupes budgétaires répétées des gouvernements antérieurs affectant le secteur de la réinstallation, les services destinés aux « nouveaux arrivants » - chargés d'accueillir et d'apporter de l'assistance aux réfugiés réinstallés et aux autres migrants - ont eu bien des difficultés à répondre à une telle augmentation du nombre d'arrivants. À cause de l'ampleur et de l'échelle de ces arrivées, trouver des cours de langues et/ou des écoles ou encore fournir des logements sont des services, pour n'en nommer que quelques-uns, qu'il est devenu très difficile de remplir. Des réfugiés, par exemple, ont dû rester dans des

hébergements temporaires pendant un nombre de semaines bien plus élevé que d'ordinaire.³ En réponse à ce problème, le secteur privé et la société civile ont joué un rôle extrêmement actif pour résoudre les besoins à leur arrivée de milliers de syriens et tenter de remplir ces lacunes. Il fallait également pouvoir compter sur des professionnels qualifiés en vue de soutenir ce groupe spécifique de personnes et répondre à l'ensemble de leurs

besoins variés et compliqués, particulièrement dans le cas des réfugiés assistés par le gouvernement dont les vulnérabilités et les besoins sont bien plus importants que ceux d'autres groupes de nouveaux arrivants.

Un traitement équitable ?

En répondant à la pression populaire, le gouvernement canadien a consenti des avantages spéciaux à ces nouveaux réfugiés syriens qui arrivaient. Ainsi, les réfugiés syriens qui sont arrivés dans le pays après la venue au pouvoir du nouveau gouvernement n'ont pas eu besoin - contrairement aux réfugiés d'autres nationalités et aux réfugiés syriens arrivés antérieurement

- de rembourser au gouvernement l'emprunt qui avait permis de payer leur voyage au Canada. Mais qu'en est-il des Syriens qui sont arrivés alors que le gouvernement précédent était au pouvoir ? Qu'en est-il des autres réfugiés qui se réinstallent en même temps que les Syriens ? En tentant de promouvoir une vision favorable et empathique à l'égard de la population syrienne, le gouvernement a dans les faits créé deux classes de réfugiés, au détriment de la justice et de l'équité. D'autres institutions - notamment du secteur privé et les services sociaux - ont suivi cet exemple en offrant différents avantages aux Syriens nouvellement arrivés au Canada. Mais cet accueil a eu pour conséquence de rendre invisibles d'autres réfugiés. Les experts, les praticiens et les défenseurs des réfugiés au Canada exhortent à davantage de justice et d'équité dans cette intervention.

Le Canada, au niveau national et international, est en train de prendre un engagement manifeste et très positif à l'égard des réfugiés. Tout ce qui a été entrepris par le gouvernement national au cours des derniers mois a été remarquable, comme l'a été la réponse accueillante du public canadien dans son ensemble. En outre, les normes du Canada en matière de réinstallation sont élevées du fait de la priorité accordée à l'intégration des nouveaux arrivants et parce que le pays dispose déjà d'un système de réinstallation bien établi. Qu'en est-il par contre de la réflexion consacrée aux implications à long terme de la réinstallation de ces réfugiés - et des autres réfugiés ? Étant donné que 10 000 réfugiés se réinstallent au Canada chaque année,⁴ que 25 000 réfugiés syriens ont été réinstallés en l'espace de quatre mois et qu'il faut encore y ajouter 10 000 réfugiés syriens supplémentaires qui seront assistés par le gouvernement d'ici à fin 2016⁵, de tels nombres ne pourront qu'exercer des pressions conséquentes sur la prestation de services aux réfugiés pour l'année à venir et au-delà.

Dans le contexte des attaques récentes à Paris et Bruxelles, et les vagues subséquentes d'islamophobie, cette initiative de réinstallation des Syriens au Canada représente de plus en plus un défi pour les Canadiens. La sécurité du traitement des réinstallations est devenu un sujet de discussion et de controverse publiques, et le nouveau gouvernement s'est senti dans l'obligation de communiquer régulièrement des informations sur la réinstallation afin d'apaiser les craintes des Canadiens.

Seul le temps pourra dire si le nouveau gouvernement continuera d'apporter son



soutien au secteur de la réinstallation et s'il démontrera – une fois passés les gros titres et les cibles atteintes – qu'il accorde de la valeur à une intégration réussie des réfugiés. S'il est possible d'en accomplir autant et si des quotas aussi ambitieux peuvent être atteints pour peu que les circonstances s'y prêtent, alors nombreux sont ceux qui osent espérer que l'élan suscité par cette réponse puisse être maintenu à l'avenir en faveur d'autres initiatives de réinstallation au Canada. Se pose maintenant la question de savoir si ce soutien extraordinaire à l'égard des réfugiés au Canada se convertira en un véritable réseau plus solide de soutien et de prestation de services capable non seulement de les aider à leur arrivée mais aussi de maintenir

un appui à la réinstallation durable et à grande échelle tout au long des années à venir.

Anne-Marie Bélanger McMurdo
abelangermcmurdo@gmail.com

Ancienne étudiante en Master, Centre d'Études sur les réfugiés, Université d'Oxford; elle travaille actuellement à Toronto au Canada. Cet article a été rédigé à titre personnel.

1. www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/groups.asp
www.cic.gc.ca/francais/refugies/parrainer/groupes.asp
2. Un ensemble de réfugiés assistés par le gouvernement et sponsorisés de manière privée.
3. www.cbc.ca/news/canada/refugees-housing-moving-in-1.3476893
4. www.cic.gc.ca/english/refugees/canada.asp
5. www.cbc.ca/news/politics/liberals-immigration-levels-plan-2016-1.3479764

Le retour volontaire assisté : ses implications sur les femmes et les enfants

Monica Encinas

Les programmes de retour volontaire assisté renvoient souvent des femmes et des enfants dans des endroits où règnent l'insécurité et l'incertitude. L'analyse de cette pratique au Royaume-Uni met en exergue les problèmes qui lui sont inhérents et la nécessité de réexaminer ce type de programme.

Les programmes de retour volontaire assisté (RVA) sont des moyens pour assister les demandeurs d'asile à retourner dans leurs pays d'origine. Ces programmes aident habituellement les réfugiés en organisant leur voyage et en leur procurant un appui financier en vue d'établir leur vie nouvelle suite à leur retour. L'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ont fait la promotion de ces programmes pendant maintenant plus d'une dizaine d'années, et ils y ont englouti des millions de dollars.

Au Royaume-Uni, le retour volontaire assisté est divisé en trois programmes séparés : Retour volontaire assisté à l'intention des migrants irréguliers (Assisted Voluntary Return for Irregular Migrants - AVRIM), Retour volontaire assisté à l'intention des familles et des enfants (Assisted Voluntary Return for Families and Children - AVRFC), et Retour volontaire assisté et programme de réintégration (Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme - VARRP). Ces trois programmes sont ouverts aux demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée, et l'AVRFC et le VARRP sont également ouverts aux personnes dont la demande d'asile est en attente. Le programme couvre les frais de voyage

jusqu'au pays d'origine et les participants reçoivent une allocation en espèces qui peut aller jusqu'à un montant maximum de 2000 £ (2800 \$US). Toutefois, l'approbation d'une demande de retour volontaire assisté entraîne automatiquement la révocation de la demande d'asile d'un individu et marque le début d'une interdiction de cinq ans de revenir sur le territoire du Royaume-Uni.

Des motifs de préoccupation

Premièrement, il existe des doutes sérieux quant au caractère véritablement « volontaire » des programmes de RVA, spécialement dans le cas des femmes. Les programmes de rapatriement sont organisés en partenariat étroit avec les gouvernements nationaux qui ont un intérêt manifeste à limiter le nombre de migrants et de réfugiés qui tentent d'entrer sur leur territoire chaque année. Certaines ONG ont le sentiment que de nombreux réfugiés participent uniquement à ces programmes parce qu'ils y sont poussés une fois que les gouvernements leur ont stratégiquement retiré l'accès aux services essentiels et les ont menacés d'expulsion. Et elles ne sont pas les seules à avoir cette impression. Anne Koch, Chargée de recherche, suggère que les programmes de RVA lancés par l'UNHCR et

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

l'OIM doivent être considérés comme « provoqués par les États » dans la mesure où ils permettent aux gouvernements occidentaux d'externaliser l'expulsion et d'en confier la responsabilité à l'UNHCR et à l'OIM. Elle signale en outre que dès que « les retours forcés et les retours volontaires sont organisés de manière conjointe, la notion de volontariat n'est plus garantie ».¹ En 2013, une autre étude a montré que des fonctionnaires gouvernementaux ont admis qu'ils utilisaient la menace de l'expulsion afin d'augmenter la participation aux programmes de RVA.² Selon des études récentes, l'une des conséquences du modèle de RVA – et de son insistance sur le « choix » – est qu'il rend les réfugiés responsables des conséquences de leur retour, absolvant le ministère de l'Intérieur de toute responsabilité pour avoir renvoyé des réfugiés vers des situations dangereuses, susceptibles de leur coûter la vie ».³

Une évaluation menée par le ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni a démontré que les femmes réfugiées avaient l'impression de ne pas avoir leur mot à dire concernant leur participation aux programmes de RVA du Royaume-Uni dans la mesure où les décisions étaient prises par les hommes de leurs communautés et/ou de leurs foyers.⁴ Elles se sentaient également constamment poussées à accepter les programmes de RVA, étant donné les coupures continues dans les services essentiels. Au Royaume-Uni et dans l'UE, les femmes afghanes reçoivent une somme d'argent plus importante que les hommes pour partir, l'implication étant que si elles partent elles emmèneront leurs enfants avec elles.

Il est intéressant de signaler que certaines ONG qui auparavant critiquaient les programmes de RVA leur sont maintenant plus favorables parce qu'elles considèrent que le RVA est une option plus humaine que l'expulsion et qu'il a pour effet secondaire de renforcer le soutien public et politique en faveur de l'institution de l'asile dans son ensemble. Des motifs sérieux de préoccupation subsistent toutefois quant au caractère volontaire des programmes de RVA, spécialement en ce qui concerne les femmes et les enfants qui n'ont pas grand-chose à dire à ce sujet ou qui sont forcés de rentrer dans des pays où le respect des droits humains et la garantie de la sécurité restent encore très contestables.

Deuxièmement, le retour vers des zones de conflit est particulièrement dangereux pour les femmes et les enfants. La majorité des demandeurs d'asile qui participent à des programmes de RVA retournent dans des zones où le conflit est encore actif (comme en Afghanistan et en Somalie) et où les chances de réintégration à long terme et en toute sécurité sont pratiquement inexistantes.

Un rapport de l'UNHCR datant de juillet 2013 sur l'autoévaluation de son programme de retour d'Afghans en Afghanistan – le programme le plus important de rapatriement jamais mis en œuvre par l'UNHCR – soulignait les difficultés auxquelles l'agence devait faire face en vue de réussir à apporter un soutien à la réintégration sociale et économique en Afghanistan.⁵ Plus tard la même année, Human Rights Watch a recommandé à l'UNHCR et à l'OIM de cesser de se concentrer sur les programmes de RVA au vu de l'insécurité croissante et de l'incapacité des deux agences à fournir des services d'appui adéquats suite au retour des réfugiés.⁶

La réalité à laquelle sont confrontées les femmes qui rentrent dans un pays d'origine en crise est proprement effrayante. Dans de nombreux de ces États fragiles, les persécutions fondées sur le sexe restent une menace constante. Une étude a montré que plusieurs femmes afghanes ont opté pour une ligature des trompes (une forme de stérilisation chirurgicale) avant d'entreprendre le voyage parce qu'elles craignaient que les services de santé en Afghanistan ne soient pas en mesure de leur procurer des contraceptifs.⁷ Dans une autre étude, des femmes somaliennes ont indiqué qu'elles avaient peur de subir des viols et d'avoir à se soumettre à d'autres exigences culturelles et religieuses oppressives suite à leur retour. Le recours de la Chine à la pratique de la stérilisation forcée a également induit de nombreuses femmes à résister au retour. Le même rapport souligne les dangers supplémentaires qu'un déplacement secondaire ou tertiaire fait subir aux femmes qui à leur retour se trouvent dans l'incapacité de se réinstaller dans un endroit où leur sécurité est garantie.⁸

Dans le cas d'enfants réfugiés qui retournent dans des zones de conflit, les expériences traumatisantes de la crise et du déplacement sont encore aggravées, et causent des dommages psychologiques et une importante détresse mentale, bien souvent avec un accès très réduit ou inexistant à toute forme de soutien psychosocial.

Les programmes de RVA qui renvoient des personnes dans des zones de conflit sont absolument incapables de leur procurer l'une des choses les plus importantes pour un retour durable : l'accès à des réseaux. Ce sont en effet les réseaux qui procurent aux femmes rapatriées l'accès à la terre, à l'emploi, à l'éducation et àux autres services, ainsi que des informations précieuses et le soutien d'autres femmes, des éléments essentiels pour garantir qu'elles puissent mener une existence indépendante. Construire et faire partie de réseaux reste toutefois particulièrement difficile dans des zones de conflit dans lesquelles les communautés et les contacts ont été détruits par les années de guerre.

Troisièmement, certaines des implications juridiques qui accompagnent la participation à des programmes de RVA sont potentiellement dangereuses. Tous ceux qui y participent doivent signer une « déclaration de retour volontaire ». Il s'agit d'un document légal à travers lequel les personnes concernées confirment leur volonté de rentrer volontairement dans leur pays d'origine. Cette dernière raison suscite de vives préoccupations dans la mesure où une demande d'asile est axée sur un facteur principal : pouvoir faire la preuve d'une crainte légitime de persécution dans le pays que vous fuyez. Le fait de signer une déclaration de retour volontaire dans le cadre d'un RVA implique que vous n'avez plus de motifs de craindre des persécutions et il est probable qu'une demande subséquente – en cas de changement pour le pire des conditions dans le pays de retour – perde toute crédibilité au regard de la loi. Une nouvelle demande d'asile risque donc de se heurter à des obstacles juridiques sérieux parce que le requérant a déjà effectué un retour dans son pays par le passé.

Conclusion

Il ne fait aucun doute que le principe sous-tendant la création des programmes de RVA pose un véritable problème, tant d'un point de vue juridique que du respect des droits de l'homme. Il place les acteurs internationaux comme l'UNHCR et l'OIM dans une relation difficile par rapport aux gouvernements nationaux, une relation dans laquelle les deux agences en viennent, de facto, en encourageant ces retours à soutenir les gouvernements sur des questions relatives au contrôle de la migration et des frontières. Pour de nombreux réfugiés, la décision de participer à ces programmes est prise avec une menace d'expulsion suspendue au-dessus

d'eux, et dans le cas des femmes, la décision de retour n'est peut-être pas réellement la leur. De plus, une majorité de femmes et d'enfants qui participent à ces programmes de RVA retournent dans des zones de conflit et sont à nouveau confrontés à des difficultés supplémentaires, des persécutions et peut-être même de nouveaux déplacements. Les gouvernements nationaux, l'UNHCR et l'OIM doivent impérativement repenser ce type de politique de la migration.

Monica Encinas

monica.encinas.lepingwell@gmail.com

Travaille actuellement dans le secteur caritatif au Royaume-Uni.

1. Koch A (2013) « Programmes de retour volontaire assisté », *Revue Migrations Forcées* no. 44 www.fmreview.org/fr/detention/koch
2. Morris H et Salomons M (2013) « Difficult Decisions: A Review of UNHCR's engagement with Assisted Voluntary Return programmes », Service du développement des politiques et de l'évaluation (PDES) de l'UNHCR www.unhcr.org/51f924209.html
3. Anderson B et McGhee D (2014) « Tried and Trusted? The role of NGOs in the Assisted Voluntary Returns of Asylum Seekers and Irregular Migrants », COMPAS Breakfast Briefing Summary www.compas.ox.ac.uk/media/BB-2014-Tried_Trusted_Voluntary_Returns.pdf
4. Black R et al (2011) « Understanding Voluntary Return », Home Office et Sussex Centre for Migration Research <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110220105210/rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/rdsolr5004.pdf>
5. Voir note 2.
6. Human Rights Watch (2013) « Unwelcome Guests: Iran's violation of Afghan refugee and migrant rights » www.hrw.org/report/2013/11/20/unwelcome-guests/irans-violation-afghan-refugee-and-migrant-rights
7. Tober D (2007) « My body is broken like my country »: Identity, Nation, and Repatriation among Afghan Refugees in Iran », *Iranian Studies*, Vol 40, Issue 2, pp 263-285. www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00210860701269584#.VZvUNxtVhHw
8. Voir note 4.

Évaluation psychosociale de l'âge au Royaume Uni

Debbie Busler

De mauvaises procédures d'évaluation de l'âge peuvent avoir des conséquences dévastatrices. De nouvelles directives à l'intention des travailleurs sociaux en Angleterre se fixent pour objectif de garantir une évaluation plus juste, plus éthique et plus précise de l'âge des enfants demandeurs d'asile.

L'évaluation de l'âge est un processus qui consiste à déterminer l'âge de jeunes non accompagnés sans documentation (où qui ne présentent pas leurs documents) dans les pays dans lesquels ils tentent d'obtenir l'asile. Alors que la « crise » des réfugiés se prolonge en Europe, un nombre croissant d'enfants non accompagnés se rendent en Europe. Une telle augmentation

de la migration rend les cas de séparation des familles encore plus probables, ce qui laisse de plus en plus de jeunes voyageant seuls.

Le droit international, et notamment la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, ainsi que toute une gamme de textes de loi nationaux, ont été conçus pour protéger les enfants, y compris les enfants en quête d'asile. Ces

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

lois et ces politiques ont pour objectif de veiller à renforcer la protection garantie par les systèmes d'immigration, et/ou à mettre en place des systèmes de protection de l'enfant qui offrent des avantages et des garde-fous particuliers. Il est essentiel que les enfants soient protégés de manière adéquate et qu'ils reçoivent les services dont ils ont besoin et auxquels ils ont droit, comme par exemple un hébergement adapté et une admission dans une école. À cet effet, il est nécessaire de déterminer l'âge de tout demandeur d'asile qui pourrait être un enfant.

À travers l'Europe, toute une gamme de méthodes sont employées, des examens médicaux ou dentaires à l'évaluation psychosociales, séparément ou diversement associées, mais aucune d'entre elles ne fournit des résultats exacts.¹ Ce n'est que dans une poignée de pays européens seulement que des travailleurs sociaux sont associés à ce processus d'évaluation de l'âge ; la plupart des pays utilisent un entretien de détermination de l'âge mené par des fonctionnaires de l'immigration. La majorité des pays (24 sur 30) recourent à la radiographie de la main et du poignet, et approximativement la moitié d'entre eux utilisent des radiographies de la clavicule et/ou des radiographies des dents dans le cadre de leurs processus d'estimation de l'âge. Environ un tiers des pays, utilise des observations relatives à la maturité sexuelle. L'utilisation de radiographies est en soi controversée : l'Association dentaire britannique, par exemple, a déclaré qu'il « n'est ni adapté ni éthique de soumettre des personnes à des radiographies lorsque cet examen ne comporte aucun bénéfice médical pour elles ».²

Indépendamment du type d'évaluation de l'âge, la marge d'erreur habituelle est de plus ou moins deux à trois ans par rapport à l'âge estimé. Pour un jeune cela peut faire une différence énorme. Environ les deux-tiers des pays européens accordent le bénéfice du doute aux jeunes pendant l'évaluation de leur âge. La nature controversée et imprécise de l'évaluation de l'âge signifie que cette pratique fait l'objet de discussions régulières dans différents forums mais les changements apportés au processus restent lents.

De nouveaux développements

Le Royaume-Uni a récemment renforcé son passage vers un modèle strictement psychosocial d'évaluation de l'âge. L'évaluation psychosociale implique une série d'entretiens avec les jeunes et d'observations (ainsi que la contribution d'autres professionnels qui travaillent avec eux), l'exploration des différents aspects de leur vie (physiques, émotionnels, familiaux, éducatifs et plus), particulièrement en relation à leur environnement social actuel et passé. Des évaluations de ce type, faites par les travailleurs

sociaux, sont effectuées depuis plus de dix ans au Royaume-Uni mais sans le concours de directives officielles, et ce bien que les travailleurs sociaux et les ONG en fassent la demande depuis des années afin d'obtenir de l'aide pour mener à bien des évaluations aussi spécialisées. En l'absence de toutes directives, la qualité des évaluations de l'âge varie énormément et les contestations juridiques consécutives signifient que les autorités locales finissent par consacrer énormément de temps et d'énergie à réaliser une deuxième évaluation de l'âge ou à combattre des contestations judiciaires. Finalement en 2013, un groupe de travail a été instauré pour combler cette lacune, et en octobre 2015, l'Association des Directeurs de services à l'enfance (Directors of Children's Services) a publié des Directives à l'intention des travailleurs sociaux qui pratiquent des évaluations de l'âge en Angleterre.³

Les nouvelles directives relatives au travail social ont pour objet d'encadrer un processus qui soit le moins envahissant et perturbateur et le plus multidisciplinaire possible tout en étant protecteur des droits de l'enfant et conforme au droit international. Même si ces directives ne contiennent pas nécessairement de nouvelles idées, elles contribuent à consolider des principes de jurisprudence et de bonne pratique en matière de travail social qui jusqu'ici, n'avaient jamais été rassemblés dans un seul et même document.⁴ Par exemple, elles défendent et recommandent également que le principe du « bénéfice du doute » joue toujours en faveur de l'enfant dans l'évaluation d'un jeune. Les directives ont été rédigées conjointement par des praticiens et des responsables du travail social et un défenseur de l'asile des jeunes, avec le concours juridique d'un avocat ; le processus a été supervisé par le Groupe de supervision stratégique de l'évaluation de l'âge (Age Assessment Strategic Oversight Group), qui comprend des représentants d'une gamme étendue d'agences gouvernementales et non gouvernementales.

Les avantages à confier la prise en charge de l'évaluation de l'âge aux travailleurs sociaux sont nombreux :

- Les évaluations produites par les travailleurs sociaux sont des évaluations psychosociales. Elles ne comportent pas d'examen médicaux qui restent controversés.
- Les travailleurs sociaux se concentrent sur le bien-être des enfants (et des adultes), pas sur le contrôle de l'immigration, ce qui leur garantit une position de neutralité (théoriquement) par rapport aux questions d'immigration.
- Les travailleurs sociaux qui pratiquent au Royaume-Uni sont soumis à des années de

formation - à la fois théorique et pratique à travers des stages – sur le développement de l'enfant, la protection de l'enfant, la manière de procéder à une évaluation, et de plus en plus sur les questions relatives à la traite humaine.

- Il existe des parallèles entre l'évaluation de l'âge et l'évaluation des besoins, qui exigent des travailleurs sociaux qu'ils évaluent une jeune personne de manière globale, et qu'ils cherchent à appréhender tout un ensemble de facteurs comme sa santé, son éducation, ses expériences individuelles et son contexte familial.
- La nature de leur travail et leur lieu de travail garantissent aux travailleurs sociaux d'être en mesure de proposer un environnement plus informel et confortable (comparé à celui d'un centre d'immigration par exemple) en vue d'évaluer une jeune personne qui est susceptible d'avoir été confrontée à la peur, à l'exploitation, à la torture ou à des comportements abusifs dans son pays d'origine ou pendant son déplacement.

Écueils et motifs de préoccupation

Le but ultime du Groupe de supervision stratégique de l'évaluation de l'âge au Royaume-Uni est d'obtenir de chacune des professions susceptibles de jouer un rôle dans le processus d'évaluation de l'âge d'établir ses propres directives, et pour chacun de ces chapitres d'être réunis à l'intérieur d'un seul document en vue de faciliter la coopération entre toutes les agences impliquées. Pour l'instant toutefois, les directives relatives au travail social sont les seules à avoir été achevées.

Même dans les situations où, comme au Royaume-Uni ce sont les travailleurs sociaux qui ont la responsabilité de réaliser l'évaluation de l'âge, les fonctionnaires de l'immigration peuvent tout de même effectuer une détermination initiale relative aux individus qui s'adressent au ministère de l'Intérieur, et peuvent de cette manière déjà influencer la trajectoire du cas. Les individus dont l'apparence « suggère fortement » - dans l'opinion des services d'immigration – qu'ils ont plus de 18 ans ne seront pas transférés par les fonctionnaires de l'immigration vers une autorité locale en vue d'une évaluation par un travailleur social.

La question du consentement éclairé est un autre aspect critique lorsqu'il s'agit de s'occuper d'enfants. Au Royaume-Uni, c'est aux travailleurs sociaux qu'incombe la responsabilité de décider si des jeunes ont la maturité nécessaire pour comprendre ce qui leur est demandé et pour fournir un consentement éclairé en vue de participer (ou de refuser de participer) à une activité donnée. Cette décision, toutefois, peut s'avérer subjective.

En outre, dans certains pays européens, les requérants ne sont pas tous systématiquement informés des conséquences en matière de santé de certains examens médicaux, ce qui remet en question la mesure dans laquelle le consentement obtenu est réellement éclairé. Ceci est encore aggravé par le fait que la personne à qui l'on demande son consentement peut très bien être un enfant, avec une compréhension limitée de ce qui lui est expliqué dans une langue qui n'est peut-être pas sa langue maternelle. En outre, dans pratiquement un tiers des pays européens, un refus de se soumettre à une évaluation médicale de l'âge peut aboutir à une présomption automatique que le jeune concerné est un adulte.

Il est essentiel également que les jeunes sachent comment ils peuvent contester une décision s'ils ne sont pas d'accord et qu'ils aient les moyens de le faire. Au Royaume-Uni, les jeunes peuvent exiger une révision judiciaire du travail de l'autorité locale s'ils ne sont pas d'accord avec l'âge qui leur a été assigné (en admettant qu'ils réussissent à obtenir une assistance juridictionnelle et un avocat pour les représenter). Dans de nombreux pays européens il est très difficile d'obtenir des conseils relatifs à des procédures d'appel dont la disponibilité et l'accès sont par ailleurs sérieusement restrictifs.

Conclusion

Les directives anglaises à l'intention des travailleurs sociaux ont été téléchargées plus de 20 000 fois au cours des six premiers mois suivant leur publication, et certaines autorités locales ont procédé à la révision de leurs politiques à la lumière de ces directives. Il faudra du temps pour ancrer les pratiques dans la routine et pour vérifier si elles entraînent une amélioration des évaluations et un nombre moins importants de contestations.

La principale considération dans le cadre de toute évaluation de l'âge devrait être la répercussion que cette décision peut avoir si l'évaluation n'est pas exacte. Si un enfant, suite à une évaluation, est considéré comme un adulte, la détention pour motif d'immigration et la déportation sont des conséquences potentielles bien réelles. Il n'est pas possible d'insister avec suffisamment de force sur les effets psychologiques d'une détention, et dans le cas d'enfants la détention peut s'avérer encore plus destructive. La déportation vers le pays qu'ils ont fui est désastreuse. Indépendamment des méthodes pour évaluer l'âge, ceux qui se chargent de les appliquer ont pour responsabilité de garantir la sécurité de ceux qui leur ont été confiés.

Debbie Busler debbiebusler@yahoo.com

Responsable de l'appui aux réfugiés, Croix rouge

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

britannique www.redcross.org.uk et ancienne Responsable du département Asile et fin de prise en charge, d'une autorité locale de l'ouest de Londres (au moment où le projet relatif à l'évaluation de l'âge a été initié).

1. Bureau européen d'appui en matière d'asile (2013) *Pratiques relatives à l'évaluation de l'âge en Europe* www.refworld.org/pdfid/532191894.pdf [Uniquement disponible en anglais – Information sur le sujet et sur le document publié par l'EASO en français sur :

<http://infomie.net/spip.php?article1734&lang=fr>
 2. www.bda.org/news-centre/latest-news-articles/Pages/Xrays-for-young-asylum-seekers-inaccurate-and-unethical.aspx
 3. http://adcs.org.uk/assets/documentation/Age_Assessment_Guidance_2015_Final.pdf
 Ces directives sont spécifiques à l'Angleterre mais et peuvent être adoptées par quiconque.
 4. Voir également, les Directives écossaises publiées en 2012 sur : www.migrationscotland.org.uk/uploads/files/documents/age_assessment_guidance.pdf

Le volte-face de la Suède en matière d'asile

Bernd Parusel

De nombreux facteurs sont à l'origine du récent volte-face de la Suède en matière d'asile, dont la préparation insuffisante du pays et les manquements des autres membres de l'UE à leurs responsabilités humanitaires.

Depuis longtemps, la Suède est l'un des principaux pays de destination au sein de l'Union européenne (UE) pour les personnes en quête de protection, et près de 163 000 personnes (principalement venues de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak) y ont déposé une demande d'asile en 2015. La bonne réputation du pays parmi les demandeurs d'asile n'est pas infondée. En effet, la Suède présente l'un des taux de protection les plus élevés d'Europe depuis de nombreuses années ; les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire y ont obtenu un droit de résidence permanent ; les demandeurs d'asile avaient accès au marché du travail directement après avoir déposé leur demande ; et la qualité du logement et de l'assistance juridico-sociale au cours de la procédure d'asile était comparativement équitable. De nombreux nouveaux arrivants avaient entendu dire par les membres de leur famille, leurs amis ou des passeurs que la Suède était un bon endroit pour commencer une nouvelle vie en toute sécurité et que (indifféremment de l'octroi du statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire) les bénéficiaires de la protection avaient le droit au regroupement familial en Suède. Au bout de quatre années, les personnes reconnues comme réfugiés pouvaient devenir des citoyens suédois.

Fin 2015, un changement profond et soudain est survenu. En 2014, on observait déjà d'importants goulets d'étranglement en matière de réception et de logement des demandeurs d'asile ; mais lorsque le nombre de demandeurs a atteint des records entre la fin de l'été et l'automne 2015, la Suède n'était plus en mesure de garantir un toit aux nouveaux arrivants. Les municipalités ne parvenaient plus à fournir les services sociaux et les places en école exigées par la loi, tandis que les délais de traitement des demandes d'asile ne cessaient de s'allonger.

En octobre, l'administration centrale a payé soudainement à réagir. Une multitude de restrictions draconiennes ont été annoncées afin de donner un « répit » au système suédois de réception des demandeurs d'asile. Selon le discours officiel, il fallait réduire considérablement le nombre de ces demandeurs. À l'avenir, les bénéficiaires d'une protection n'obtiendraient qu'un permis de séjour temporaire tandis que leur droit au regroupement familial serait limité au minimum requis par le droit international et européen.¹ Aux frontières suédoises de l'espace Schengen, les contrôles ont été temporairement réintroduits et, depuis janvier 2016, les compagnies de transport par bus, train et ferry n'ont plus le droit de transporter des passagers en provenance du Danemark ou d'Allemagne ne possédant pas de papiers d'identité. De plus, selon le gouvernement, l'approche du pays envers les mineurs non accompagnés ne devrait pas tarder à se durcir elle aussi.

Après cette série d'annonces, et probablement aussi en raison des variations saisonnières et de la clôture des routes migratoires clandestines à travers les Balkans occidentaux, le nombre de demandeurs d'asile a chuté presque immédiatement. En mars 2016, les arrivées hebdomadaires ne représentaient plus que 5 % environ du nombre d'arrivées enregistrées début novembre 2015. Et alors que de nombreux Suédois se sentaient probablement soulagés face à l'atténuation des pressions migratoires, d'autres restaient abasourdis par la nouvelle posture restrictive de leur pays.

Le gouvernement continue d'affirmer que son volte-face en matière d'asile est temporaire et que la Suède adoptera de nouveau une attitude ouverte une fois qu'elle aura repris le contrôle du

système de réception des demandeurs. Toutefois, il est inévitable que toute normalisation de la situation prenne du temps : il faudra construire plusieurs milliers d'appartements à loyer modéré, prendre des mesures pour renforcer la capacité des nouveaux arrivants à s'intégrer au marché du travail et recruter un grand nombre d'enseignants et de personnel médical pour que les systèmes d'éducation et de sécurité sociale continuent de fonctionner. En outre, l'Office suédois des migrations souffre d'un grand retard concernant le traitement des demandes d'asile (plus de 157 000 cas au 1er avril 2016).

Le Premier ministre Stefan Löfven et le ministre de la Justice Morgan Johansson ont affirmé que la nouvelle approche restrictive de la Suède visait non seulement à atténuer les problèmes nationaux mais aussi à encourager les autres États membres de l'UE à accepter un plus grand nombre de réfugiés et, par là-même, alléger le fardeau de la Suède. Toutefois, les mesures introduites par le Danemark, la Norvège et d'autres pays s'avèrent encore plus hostiles envers les personnes en quête de protection.

Alors, quels enseignements pouvons-nous tirer de cette situation ?

Premièrement, la majorité des Suédois et de leurs représentants politiques (à l'exception de l'extrême droite) nourrissent depuis longtemps une vision positive de la migration et du besoin d'accorder une protection. Et pourtant, le pays n'est pas parvenu à mettre en place des systèmes capables d'absorber une augmentation rapide et importante du nombre de migrants. Mais ce qui frappe le plus, c'est qu'on observe depuis relativement longtemps un manque sévère de logements abordables, une situation encore aggravée par le fait que l'Office des migrations loue généralement des appartements ordinaires pour les mettre à disposition des demandeurs d'asile. Les personnes se voyant octroyer une protection sont ensuite sommées de quitter ces logements mais, en pratique, elles auront le plus souvent besoin d'un logement de ce type même après le traitement de leur demande d'asile, alors que d'autres groupes disposant de moyens financiers inférieurs à la moyenne (tels que les retraités, les étudiants et les jeunes) sont en compétition sur le même segment du marché.²

De manière plus globale, on observe une préoccupation généralisée concernant le système de sécurité sociale largement déréglementé, qui ne serait plus suffisamment solide pour absorber une forte augmentation du nombre de bénéficiaires de la protection puis l'arrivée

ultérieure des membres de leur famille. Ainsi, même si le discours général sur l'immigration et l'asile se veut principalement compatissant et qu'un grand nombre de personnes comprennent pourquoi les Syriens, les Érythréens ou les Afghans ne sont pas en sécurité dans leur pays d'origine, cela ne garantit pas, à long terme, une attitude accueillante et inclusive face aux personnes en quête de protection.

Une autre problématique concerne le manque de solidarité au sein de l'UE et l'incapacité de ses États membres à réagir adéquatement à une situation qui a été décrite comme la pire crise des réfugiés de l'histoire contemporaine. Les hommes politiques et les commentateurs ont parfois souligné que, si tous les pays de l'UE avaient accueilli les réfugiés dans une mesure égale à la Suède (en chiffres relatifs), il n'y aurait même pas de « crise » des réfugiés en Europe. Dans un marché commun et une union politique, lorsque quelques pays acceptent un grand nombre de demandeurs d'asile et que les autres ne suivent pas, les personnes se posent inévitablement des questions sur les déséquilibres et les inégalités. Et lorsque les appels à la solidarité tombent dans l'oreille d'un sourd, un nombre croissant de sociétés commencent alors à fermer leurs portes.

Bernd Parusel bernd.parusel@migrationsverket.se
Expert pour le Réseau européen des migrations de l'Office suédois des migrations. Article rédigé à titre personnel.

1. Les personnes disposant du statut de réfugié ont toujours le droit au regroupement familial (conjoint(e)s, partenaires et enfants de moins de 18 ans) mais pas les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire.
2. Parusel B (2015) : « Focus Migration country profile Sweden », Osnabruck/Bonn, Institut de recherche sur les migration et d'études interculturelles/Agence fédérale pour l'éducation civique www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Country%20Profile%20Sweden_2015_0.pdf



Le pont Öresund, qui relie le Danemark et la Suède, est le principal point d'entrée pour les réfugiés souhaitant gagner la Suède.

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

Répondre à la migration forcée des personnes LGBT en Afrique de l'Est

Gitta Zomorodi

Suite à l'adoption de la loi contre l'homosexualité en décembre 2013 en Ouganda, des centaines de personnes LGBT ont fui au Kenya en quête de sécurité. Pour apporter une réponse efficace, diverses interventions doivent être menées en Ouganda et au Kenya.

Au cours des dix dernières années, les personnes gays, lesbiennes, bisexuelles et transgenres (LGBT) de nationalité ougandaise ont fui vers différents pays pour y trouver la sécurité et y solliciter l'asile, mais jamais en aussi grand nombre ou de manière aussi visible que suite à l'adoption de la loi ougandaise contre l'homosexualité en décembre 2013. Les données fournies par l'UNHCR (l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) et d'autres prestataires de services au Kenya indiquent qu'au moins 400 Ougandais LGBT se sont rendus au Kenya entre janvier 2014 et février 2015 en quête de sécurité et d'asile. L'immense majorité des personnes identifiées avaient autour de vingt ans et s'identifiaient comme des hommes gays. En plus de ces demandeurs d'asile, il a également été signalé que des Ougandais LGBT se réinstallaient temporairement au Kenya, de manière légale (en franchissant un point de contrôle frontalier officiel) ou clandestine.

Les bailleurs internationaux, les organisations locales et les fournisseurs de services aux réfugiés, dont l'UNHCR, ont peiné à répondre. Parallèlement, le Kenya a mis en place un ensemble de mesures strictes dont les réfugiés présents sur son sol ont subi les conséquences.¹ Étant donné les complexités des facteurs d'attraction et de répulsion en jeu, mais aussi du contexte difficile du Kenya, les parties prenantes doivent considérer un éventail de stratégies non seulement pour s'attaquer aux causes du flux de réfugiés venus d'Ouganda mais aussi pour répondre aux besoins actuels des migrants forcés LGBT au Kenya.²

Facteurs d'attraction et de répulsion

Bien que la loi contre l'homosexualité soit le facteur de motivation le plus évident, cet exode sans précédent d'Ougandais LGBT ne peut pas être uniquement imputé à l'adoption de cette loi. Il existait déjà de nombreux facteurs de répulsion en Ouganda qui, en fait, ont été exacerbés par cette loi, perçue comme une carte blanche pour la discrimination et les mauvais traitements. En 2014, les organisations ougandaises travaillant auprès de la communauté LGBT ont documenté une augmentation générale des signalements de menaces et incidents de violence, de chantage, de « sortie

du placard » forcée par voie médiatique, de perte d'emploi et d'exclusion scolaire.³ De plus, une grande majorité de personnes pensait que la loi contre l'homosexualité obligeait les citoyens à dénoncer les personnes suspectées d'appartenir à la communauté LGBT, si bien que des personnes ont été rejetées par leur famille, expulsées de leur domicile ou signalées à la police de manière préventive, avant même que le projet de loi ne soit ratifié. Parallèlement, se sentant menacées par la disposition de la loi rendant illégale la « promotion » de l'homosexualité, de nombreuses organisations fournissant des services à la communauté LGBT ont initialement suspendu ou restreint leurs programmes. De plus, ces organisations ne disposaient pas des capacités suffisantes pour répondre aux demandes d'assistance à la réinstallation et de protection des personnes LGBT victimes de menaces.

L'annulation de la loi contre l'homosexualité par la Cour suprême ougandaise en août 2014 n'a pas vraiment apaisé cet environnement hostile. Certains militants ougandais ont même suggéré que, puisque la loi avait été annulée pour des raisons techniques et non pas pour sa substance, son annulation enhardissait le public à prendre les choses en main. Ce sentiment s'est renforcé lorsque les parlementaires ougandais ont déposé une requête en faveur de la réintroduction du projet de loi puis lorsqu'il a été signalé, en novembre 2014, que des politiciens étudiaient une nouvelle loi ciblant la communauté LGBT : le projet de loi pour la prohibition de la promotion des offenses contre nature. Alors que les différents cas d'arrestation et de violence ont fortement influencé les personnes choisissant de migrer, dans le climat de peur généré par ce projet de loi, d'autres ne souhaitaient tout simplement pas attendre qu'un incident se produise.

Au Kenya, l'UNHCR et ses partenaires ont initialement donné priorité à la nouvelle population de réfugiés inattendue et accéléré la réinstallation des Ougandais LGBT. Dans un pays où les réfugiés attendent plusieurs années dans l'espoir d'être réinstallés, au moins un cas ougandais a été traité avec célérité, dans un délai record de huit mois entre son arrivée au Kenya et sa réinstallation aux États-Unis. Aux personnes qui avaient choisi de

ne pas se rendre au camp de réfugiés de Kakuma, un partenaire de l'UNHCR versait une allocation mensuelle, initialement mise à disposition de tous les demandeurs d'asile ougandais LGBT à Nairobi. Plusieurs organisations kenyanes dirigées par des personnes LGBT ont mis à disposition des nouveaux arrivants les services qu'elles proposaient déjà ou mis en place de nouveaux programmes pour répondre à leurs besoins spécifiques. Les services et l'appui disponibles au Kenya, de même que le traitement rapide par l'UNHCR, ont agi comme des facteurs d'attraction de plus en plus puissants alors que les informations relatives à ces nouvelles ressources se propageaient progressivement en Ouganda. Ce facteur d'attraction a peut-être été particulièrement puissant pour les jeunes Ougandais LGBT, dont les possibilités d'instruction et d'emploi sont limitées par la stigmatisation et la discrimination, et que l'absence de filet de sécurité sociale rend particulièrement vulnérables.

Défis

Les Ougandais LGBT qui avaient fui au Kenya en espérant y trouver un environnement plus sûr et ouvert et un passage automatique vers l'Occident ont vite perdu leurs illusions. En termes d'attitudes homophobes, le Kenya diffère peu de l'Ouganda, et ce pays s'est également doté de lois anti-sodomie utilisées pour harceler les personnes LGBT et les mettre arbitrairement en détention. À Kakuma, les Ougandais LGBT ont signalé être victimes de discrimination par le personnel des partenaires d'exécution de l'UNHCR et par la police, de menaces et de harcèlement de la part des autres réfugiés et d'agressions physiques. La plupart ont fini par s'installer dans des « zones de protection », qui leur apportaient une plus grande sûreté mais qui accroissaient également leur visibilité.⁴

Ceux qui s'étaient établis à Nairobi ne se portaient guère mieux. En raison de la politique de camp de regroupement poursuivie par les autorités kenyanes, les demandeurs d'asile et les réfugiés ne sont pas autorisés par la loi à s'établir en dehors des zones désignées et ils sont passibles d'une amende ou d'emprisonnement si la police les trouve en dehors de ces zones. Parallèlement, en raison de la posture adoptée par le gouvernement pour lutter contre le terrorisme, tous les étrangers établis au Kenya sont plus susceptibles d'être arrêtés, mis en détention, maltraités et expulsés. De plus, les Ougandais LGBT peinaient à trouver un logement sûr et abordable. Certains d'entre eux ont été dénoncés à la police par leurs voisins ou victimes d'agressions violentes. En dépit du soutien financier et social apporté par l'UNHCR et d'autres organisations, de nombreux Ougandais LGBT éprouvaient des

difficultés à subvenir à leurs propres besoins dans l'environnement comparativement coûteux du Kenya où, de surcroît, la loi ne les autorise pas à travailler.

Comme l'UNHCR avait initialement donné priorité à tous les réfugiés ougandais LGBT et qu'une assistance financière avait été octroyée à ceux qui s'étaient établis à Nairobi, cela laissait à penser que tous les demandeurs d'asile ougandais LGBT bénéficieraient du même soutien, indifféremment de leur degré de vulnérabilité, et que le dépôt d'une demande d'asile au Kenya était un moyen sûr d'être rapidement réinstallé. Mais alors que le nombre de réfugiés augmentait et que les ressources financières restaient limitées, l'UNHCR et ses partenaires n'ont eu d'autre choix que de réévaluer s'ils pouvaient poursuivre durablement cette approche. De plus, des accusations de trafic d'êtres humains et de demandes d'asile frauduleuses compliquaient encore la situation. Ainsi, fin 2014, l'UNHCR et ses partenaires avaient commencé à évaluer les besoins au cas par cas, ne catégorisant plus automatiquement tous les Ougandais LGBT comme vulnérables.

L'UNHCR se tournait de plus en plus vers les organisations LGBT kenyanes pour fournir une assistance humanitaire aux migrants ougandais. Toutefois, les types d'assistance que l'UNHCR espérait que ces organisations puissent apporter, et que les migrants demandaient également, n'avaient jamais fait partie des programmes de celles-ci, même pour les Kenyans LGBT. Quant aux organisations LGBT kenyanes qui avaient élargi leurs services existants pour inclure les Ougandais, par exemple les services de santé et de conseil, ou qui avaient mis en place des programmes temporaires d'assistance et de logement, leurs ressources financières et humaines étaient poussées à leurs limites. De plus, un grand nombre de ces organisations craignaient mettre en danger leurs propres activités en fournissant de manière probablement illégale des services à une population établie au Kenya, et redoutaient également que l'attention accrue portée plus globalement à la communauté LGBT risquait de compromettre les avancées réalisées par le mouvement LGBT au Kenya. Parallèlement, en Ouganda, les organisations travaillant auprès de la communauté LGBT, bien que profondément soucieuses du bien-être et de la sûreté des personnes réfugiées au Kenya, estimaient qu'elles ne disposaient pas des capacités suffisantes pour apporter un soutien direct à ces personnes, ces dernières de trouvant de surcroît au-delà de leur champ d'action.

Cette situation était exacerbée par les militants internationaux qui avaient lancé des appels aux dons, envoyé des fonds pour permettre aux Ougandais LGBT de fuir au Kenya et promis

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

de les aider à « s'échapper » pour trouver une vie plus sûre. Les migrants entretenaient des attentes élevées relativement aux personnes qui souhaitent les aider et, alors que le délai de traitement des dossiers des réfugiés s'allongeait, le défi était alors de savoir comment aider un groupe tellement focalisé sur la réinstallation à devenir auto-suffisant.

Recommandations

Un éventail de stratégies est nécessaire pour surmonter les vulnérabilités et les défis auxquels se heurtent actuellement les migrants forcés LGBT au Kenya et pour combattre les causes sous-jacentes du flux de réfugiés en provenance d'Ouganda. Bien que ces recommandations s'attachent à la situation en Ouganda, elles sont également pertinentes pour la région en général et pour tout autre endroit où l'on observe une situation semblable.

La diffusion d'informations est cruciale pour aider les personnes à prendre des décisions éclairées. Les organisations ougandaises LGBT devraient donc fournir des informations fiables et précises au sujet du processus de demande d'asile, de la réalité de la vie dans les camps, des risques à Nairobi et des possibilités de réinstallation. Ces informations devraient être intégrées aux formations dans les domaines juridique et de la protection destinées aux militants et aux organisations LGBT, mais aussi disséminées aux membres de la communauté LGBT via les réseaux informels, en utilisant les médias sociaux, et en veillant à ce qu'elles parviennent jusqu'aux personnes LGBT pauvres et en milieu rural. Enfin, les alliés internationaux devraient communiquer les mêmes informations et les mêmes messages que les organisations locales aux personnes en quête d'assistance.

Afin de déterminer comment transformer la réinstallation temporaire au Kenya (et dans d'autres pays d'Afrique de l'Est) en une option plus sûre et plus viable, les organisations LGBT œuvrant dans la région devraient collaborer pour évaluer les risques, identifier et localiser les possibilités de réinstallation et développer des moyens de communication plus proactifs et structurés. Les organisations ougandaises devraient également évaluer si les formations de type « Connaissez vos droits » organisées dans le pays ont eu l'impact recherché.

Les bailleurs et les organisations locales devraient a) évaluer les priorités en matière de programmes et de financement pour déterminer s'ils combattent les vulnérabilités qui poussent les personnes à migrer ou solliciter l'asile ; b) explorer les possibilités de soutenir et d'élargir les programmes relatifs à la santé, au soutien psychosocial et aux moyens de subsistance ; et c) examiner plus profondément comment il serait possible de renforcer la protection

et la sécurité des membres de la communauté LGBT en prêtant davantage attention à ces questions.

Au Kenya, les prestataires de services aux réfugiés et les organisations LGBT travaillant auprès des migrants forcés devraient fournir aux nouveaux arrivants de plus amples informations concernant leurs options mais sans leur conseiller immédiatement de solliciter l'asile, puisqu'un grand nombre de personnes s'imagineront alors qu'elles seront directement réinstallées dans un pays tiers. La réinstallation n'est pas et ne peut pas être la solution pour tous les migrants forcés LGBT.

Les bailleurs et les groupes de la région devraient aider les groupes de réfugiés LGBT à s'organiser et à travailler à l'identification de leurs besoins, de leurs priorités et des solutions possibles. L'appui de conseillers locaux, tels que les groupes LGBT kenyans et les prestataires de services aux réfugiés, est vital pour apporter des informations sur le contexte local (par exemple, comment obtenir un permis de travail, accéder aux services et identifier les quartiers les plus sûrs) et de l'aide en matière de stratégies personnelles de sécurité, mais aussi pour orienter les personnes vers des prestataires de services ouverts aux personnes LGBT.

Comme le traitement des demandes de réinstallation est long et que tous les réfugiés ne seront pas réinstallés, il convient de soutenir le développement d'options de logements dispersés au Kenya et l'élaboration de programmes de formation et de génération de revenus. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'il sera probablement difficile d'agrandir l'échelle des stratégies de protection pouvant fonctionner pour un petit nombre de demandeurs d'asile LGBT, ou de poursuivre durablement ces stratégies avec un plus grand nombre de personnes.

Il est également crucial d'organiser des formations de sensibilisation pour les prestataires de services aux réfugiés et les partenaires LGBT locaux afin de garantir que les services soient accessibles et qu'ils répondent aux besoins particuliers de cette communauté. De plus amples efforts doivent être déployés pour engager la police kenyane et sensibiliser les chefs communautaires et religieux, notamment dans les camps de réfugiés, afin de combattre la stigmatisation et le harcèlement.

Enfin, un exercice conjoint d'identification des rôles et des ressources par les organisations LGBT d'Ouganda et du Kenya contribuerait à dresser le tableau des besoins généraux dans ce contexte particulier et à identifier les déficits de financement. Cet exercice devrait également permettre de renforcer leurs capacités à résoudre les problèmes, à planifier et à défendre conjointement leur cause – auprès de l'UNHCR, des prestataires de service et des bailleurs.

Gitta Zomorodi gittazomorodi@gmail.com

Consultante en droits humains et philanthropie

1. Wirth A (2014) Voir « Réflexions sur une décision rendue par la Cour suprême du Kenya concernant les camps de regroupement », *Revue Migrations Forcées* no. 48 www.fmreview.org/ft/foi/wirth
2. Basé sur des recherches conduites entre décembre 2014 et mai 2015, commanditées par The Global Philanthropy Project <http://globalphilanthropyproject.org>. Rapport complet : <http://tinyurl.com/Zomorodi-2016-east-africa>. Voir également le

no. 42 de la *Revue Migrations Forcées* sur le thème « Orientation sexuelle et identité de genre et protection des migrants forcés » www.fmreview.org/ft/osisg

3. HRAPF (2015) Voir Uganda Report of Violations Based on Gender Identity and Sexual Orientation <http://hrapf.org/publications/research-papers/>
4. Voir Freccero J (2015) « Abriter des personnes déplacées victimes de violence sexuelle et sexiste », *Revue Migrations Forcées* no. 50 www.fmreview.org/ft/dayton20/freccero

Le statut juridique des réfugiés irakiens dans les pays voisins

Mohammad Abbas Mohsen

Les réfugiés irakiens bénéficient d'un faible niveau de protection et d'assistance dans les pays voisins, d'autant plus que la plupart de ces derniers ne sont pas signataires de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Par conséquent, les réfugiés éprouvent des difficultés à subvenir à leurs besoins, et à assurer leur sécurité.

Selon les estimations de l'UNHCR (l'agence de l'ONU pour les réfugiés), 4,5 millions d'Irakiens, ont été déplacés, soit un sixième de la population irakienne. Près de 4 millions ont été déplacés à l'intérieur du pays tandis que la plupart des autres déplacés vivent dans des pays de la région, tels que le Liban, la Jordanie, la Turquie, l'Iran, la Syrie et l'Égypte. Toutefois, les Irakiens qui entrent dans ces pays et qui y résident sans documentation officielle sont considérés comme clandestins, si bien qu'ils ne bénéficient d'une protection juridique limitée.

Bien que la Turquie ait signé la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, elle n'accorde pas ce statut aux personnes provenant d'autres pays que les pays européens. En conséquence, les Irakiens ont uniquement le droit de rester en Turquie pour une période limitée, jusqu'à ce qu'ils obtiennent l'asile dans un pays tiers. Le Liban et Jordanie ne sont pas signataires de la Convention relative au statut des réfugiés. L'Iran a adopté cette Convention mais exprimé des réserves sur quatre articles, dont l'article 26 qui prévoit la liberté de mouvement pour les réfugiés. L'Égypte en est également signataire mais elle refuse de permettre aux réfugiés de travailler (sans toutefois le déclarer officiellement) et limite également leur accès aux services fournis par l'État ; de plus, il est devenu particulièrement difficile d'entrer en Égypte car les réfugiés doivent d'abord passer un entretien en personne dans une ambassade égyptienne, ce qui est uniquement possible à Amman ou à Damas. En conséquence de ces difficultés pour obtenir un visa d'entrée, les familles irakiennes sont séparées ; de surcroît, ces difficultés réduisent les possibilités

de faire des allers-retours en Irak pour y réaliser leurs actifs afin de subvenir à leurs besoins en exil.

La protection juridique accordée aux réfugiés et aux demandeurs d'asile irakiens dans les pays voisins se limite aux principes juridiques visant à prévenir le refoulement. Selon ce principe, les pays d'accueil doivent adopter, au minimum, des mesures pour protéger les réfugiés sur leur territoire contre toute expulsion vers leur pays d'origine tant que les conditions qui ont motivé leur fuite sont toujours présentes.

Bien que les gouvernements de ces pays autorisent l'UNHCR ou l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) à enregistrer ces réfugiés, la protection découlant de l'enregistrement auprès de ces organismes reste limitée. Elle peut permettre l'accès aux services mais elle n'accorde pas aux réfugiés le droit de solliciter l'asile ou d'obtenir un permis de résidence légal ou le statut de réfugié. Cette situation juridique se répercute sur de nombreux aspects de la vie des personnes déplacées. Par exemple, elles ne sont pas en mesure d'accéder aux services essentiels et à l'emploi et ne peuvent pas non plus faire enregistrer les naissances, les décès et les mariages.

Les Irakiens concernés vivent constamment dans la crainte de se faire arrêter, d'être mis en détention ou d'être expulsés vers l'Irak. Comme les hommes courent généralement un plus grand risque de se faire arrêter, ils doivent rester hors de la vue des autorités, si bien que les femmes doivent assumer la responsabilité de solliciter les services d'assistance. Cela accroît le risque de harcèlement et d'exploitation sexuels lorsqu'elles se trouvent

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

dans la rue ou dans les centres d'assistance mais, en raison de leur statut clandestin dans le pays, il est très rare qu'elles contactent la police ou les autorités compétentes en cas de harcèlement. Même les personnes disposant d'un statut juridique préfèrent envoyer leurs enfants travailler plutôt qu'y aller eux-mêmes car elles craignent de se faire arrêter ; par conséquent, les enfants se retrouvent privés de leur éducation

scolaire et sont plus susceptibles d'être victimes de mauvais traitements et d'exploitation.

Alors qu'il est très peu probable que se produise un déclin du nombre de réfugiés irakiens dans les pays voisins, le besoin le plus urgent consiste à résoudre les problèmes liés à la légalité du statut de réfugié.

Dr Mohammed Abbas Mohsen
dr.mam1980@yahoo.com

Professeur adjoint de droit à Bagdad en Irak

Emprisonnement et expulsion des réfugiés irakiens au Liban

Qusay Tariq Al-Zubaidi

En tant que pays non signataire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, le Liban n'accorde pas ce statut aux Irakiens, dont un grand nombre se retrouve en détention prolongée.

L'absence de statut juridique des réfugiés irakiens au Liban se traduit par un éventail de conséquences indésirables. Par exemple, s'ils sont victimes d'exploitation ou d'abus (par leur employeur ou le propriétaire de leur logement), ils ne peuvent pas déposer plainte auprès des autorités juridiques. De plus, conformément à l'article 32 de la loi libanaise de 1962 réglementant l'entrée des étrangers au Liban, leur séjour et leur sortie du Liban, les étrangers pénétrant de manière illégale sur le territoire libanais sont passibles d'une peine d'emprisonnement (d'un mois à trois ans), d'une amende et d'expulsion. Ainsi, si un réfugié irakien est arrêté et qu'il est prouvé qu'il se trouve en situation illégale, il est passible des mêmes punitions et sera traité comme un criminel et non pas comme un réfugié.

L'UNHCR (l'agence de l'ONU pour les réfugiés) peut accorder une légitimité théorique aux Irakiens en les enregistrant en tant que réfugiés et en leur délivrant un document confirmant que son titulaire a été reconnu comme réfugié par l'UNHCR. Cependant, comme le Liban n'est pas signataire de la Convention de 1951 relatives au statut des réfugiés, il ne se sent pas juridiquement contraint de reconnaître ce statut. Lorsqu'un réfugié enregistré auprès de l'UNHCR est mis en détention au motif de sa clandestinité, l'UNHCR tente de persuader les représentants libanais de reconnaître la personne concernée en tant que réfugié, et rend également des visites régulières à cette personne en prison. Tous les détenus irakiens ont le droit de s'enregistrer auprès de l'UNHCR s'ils ne l'ont pas encore fait.

En tant qu'Irakien, je travaillais comme bénévole dans un organisme humanitaire pour

aider les autres Irakiens déplacés au Liban. Malheureusement, quelqu'un a informé les autorités que je travaillais en échange d'une rémunération et non pas en tant que bénévole. Les autorités m'ont donné 15 jours pour partir et m'ont interdit de revenir pendant cinq ans. Comme je ne souhaitais pas risquer de perdre la vie une fois de retour en Irak, je vis aujourd'hui en changeant sans cesse de domicile, et toujours dans la peur. Je connais bien la réalité de vivre dans l'illégalité, sans droit de résidence, courant le risque d'être emprisonné à tout moment.

Comme moi, mes amis et des milliers d'autres réfugiés irakiens vivent dans la crainte permanente d'être arrêtés et mis en détention. Certains tentent de passer inaperçus en s'abstenant de travailler tandis que d'autres, qui travaillent dans l'illégalité, risquent d'être exploités sur leur lieu de travail mais ne peuvent pas approcher les autorités pour porter plainte.

Ahmad, un réfugié irakien de 23 ans établi au Liban, a été arrêté pendant un contrôle de sécurité et emprisonné pendant un mois – une peine qui a ensuite été allongée de six ou sept mois, puis encore de six mois supplémentaires. L'UNHCR a finalement pris l'affaire en main et est parvenu à lui obtenir le statut de réfugié temporaire au Liban. L'histoire d'Ahmad est seulement l'une des centaines d'autres histoires d'Irakiens plongés dans cette terrible situation.

L'UNHCR estime que plus de 500 réfugiés irakiens étaient détenus dans les prisons libanaises en 2015. Une fois que les Irakiens ont accompli leur peine de prison pour séjour illégal au Liban, ce pays est obligé, selon le droit international, de ne pas déporter ces personnes

contre leur gré vers une destination où leur vie serait en danger. Toutefois, plutôt que de les libérer, les autorités prolongent généralement leur détention de manière indéfinie. L'UNHCR parvient seulement à faciliter la libération d'un très petit nombre de ces personnes ; la majorité d'entre elles obtiennent leur libération en acceptant de retourner en Irak.

Même si le Liban n'est pas contraint d'aider et de soutenir les réfugiés en leur

donnant la possibilité de s'intégrer à la société locale, il n'en est pas moins obligé de respecter les droits humains fondamentaux. De plus, il pourrait également délivrer des permis de travail temporaires, renouvelables jusqu'à ce que les Irakiens puissent retourner dans leur pays en toute sécurité.

Qusay Tariq Al-Zubaidi qusaytariq@hotmail.com

Communication d'informations à la frontière entre la Thaïlande et la Birmanie

Victoria Jack

La communication d'informations est apparue comme une préoccupation particulière des résidents des camps en Thaïlande depuis ces dernières années, alors que les possibilités de rapatriement devenaient plus concrètes.

Environ 110 000 résidents (principalement issus de l'ethnie Karen) vivent dans neuf camps à la frontière entre la Thaïlande et la Birmanie, où les programmes humanitaires sont dorénavant orientés sur la préparation au retour. Le consensus général parmi la communauté humanitaire indique toutefois que les conditions en Birmanie ne sont pas encore propices à la promotion du rapatriement.¹ Cependant, en raison du manque d'informations officielles et de l'incertitude provoquée par la réduction des financements et la réduction subséquente des services dans les camps, les réfugiés sont d'autant plus soucieux d'obtenir des informations fiables relativement à leurs futures options.

Le Comité des réfugiés karens a formellement mis en avant, à l'occasion du premier atelier sur le rapatriement organisé en juin 2012, le besoin d'un meilleur partage des informations avec les réfugiés en tant que préoccupation prioritaire. L'UNHCR (l'agence de l'ONU pour les réfugiés) et le comité de coordination des services en faveur des personnes déplacées en Thaïlande (CCSDTP), qui coordonne les activités de 19 ONG prestataires de services dans les camps, ont reconnu que les réfugiés n'ont pas suffisamment accès aux canaux formels par lesquels ils peuvent demander et obtenir des informations pertinentes et crédibles.²

En 2013, j'ai mené une étude ethnographique en vue de comprendre comment les résidents de camps percevaient le rôle et l'importance de la communication dans le contexte des camps, et plus particulièrement à la lumière de l'éventualité d'un rapatriement. De nombreux

résidents auxquels je me suis adressée m'ont expliqué que le manque d'informations fiables au sujet de la situation en Birmanie et des projets de rapatriement ne faisait qu'accentuer leurs préoccupations et leur incertitude. Par exemple, une mère de deux enfants m'a dit : « Je ne sais rien, je n'ai aucune information concernant où ils nous enverront et ce qu'ils nous feront ».

Les résidents des camps désiraient également connaître les options possibles pour ceux qui ne souhaitaient pas retourner en Birmanie. Seraient-ils autorisés à rester dans les camps ou à s'établir dans un pays tiers ? Ou les camps seraient-ils fermés par la force et le rapatriement imposé aux personnes n'ayant pas le droit à la réinstallation car elles étaient arrivées après le moratoire sur la sélection des nouveaux arrivants, appliqué par le gouvernement thaïlandais depuis novembre 2005 ? De plus, les résidents des camps ne souhaitent pas simplement recevoir des informations mais également pouvoir exprimer leurs préoccupations et leurs questions au sujet de la négociation des conditions de retour.

« Nous résidons ici tellement longtemps et pourtant personne ne nous donne une chance. Nous ne pouvons pas rencontrer l'ONU ni les ONG. Nous ne pouvons rien dire ; nous nous taisons et restons tranquilles. [...] Personne ne descend pour venir nous parler, nous donner une chance ou nous donner le droit humain de dire ce que nous avons besoin de dire. » (un résident âgé du camp de Mae La)

Il est nécessaire d'entretenir un dialogue sur ces questions et sur d'autres pour que les



Victoria Jack

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

résidents des camps puissent décider, de manière éclairée, s'il est sûr de prendre le chemin du retour, et quand et comment prendre ce chemin, ce qui constitue indubitablement les conditions préalables d'un rapatriement « volontaire ». Au fur et à mesure que le rapatriement se prépare, les résidents des camps devront obtenir des informations sur des questions telles que les zones de réinstallation, les programmes de moyens de subsistance, les garanties concernant l'exercice des droits humains, les activités de déminage, l'emplacement des troupes ou encore si l'instruction ou les formations suivies dans les camps seront reconnues en Birmanie.

« Si vous décidez de votre sort en vous basant sur des rumeurs, tous ces fondements sont faux ; c'est ce que je veux que vous compreniez, » m'a confié un homme de Nu Po. De la même manière, un jeune homme de Mae La m'a expliqué : « Les réfugiés doivent connaître leur droit à l'information. [...] Sinon, ils prendront la mauvaise décision pour leur avenir et leur vie ne s'améliorera jamais ».

Principale source d'information

Dans les camps, les flux d'informations suivent une structure d'autorité hiérarchique qui favorise et restreint à la fois l'accès des résidents aux informations. Les réunions de « section » (correspondant aux différentes sections géographiques chaque camp), les haut-parleurs et les panneaux d'information sont les principaux canaux (tous gérés par les comités des camps) utilisés par les organisations pour diffuser des informations aux populations des camps. En pratique, ces mécanismes fonctionnent de manière inégale ou ne sont pas accessibles

à toutes les sections du camp. Les résidents estimaient que ces mécanismes de partage d'informations communiquaient principalement des connaissances sur les règles et les procédures à suivre dans les camps mais manquaient de donner des informations détaillées sur les questions qui leur semblaient les plus importantes.

Les praticiens humanitaires constituent l'échelon supérieur de la hiérarchie de contrôle des informations disséminées dans les camps, puisqu'ils sont la première source d'information accessible par les comités des camps et que leurs décisions concernant les informations qui sont ou ne sont pas communiquées ont un impact direct sur les résidents des camps. Les praticiens humanitaires ont expliqué prendre leurs décisions sur les informations à disséminer au cas par cas, en se basant sur leur propre évaluation de la pertinence de certaines informations pour les populations des camps. Toutefois, il n'y a pas suffisamment de structures en place pour garantir que ces décisions répondent efficacement aux véritables besoins informationnels des résidents des camps, qui évolueront inévitablement au fil du temps.

Une autre « étape de sélection » des informations a lieu lorsque les comités des camps décident quels éléments des informations fournies par les organisations humanitaires seront transmis aux chefs de section, qui les communiqueront ensuite aux résidents des camps. Les administrations des camps sont dominées par des Karen chrétiens parlant le sgaw, qui représentent environ un tiers de la population karen mais sont généralement les membres les plus instruits et prospères de cette ethnie. De surcroît, la représentativité des comités de camps est également compromise dans la mesure où les résidents non enregistrés des camps n'ont pas le droit de vote ni d'être nommés lors des élections des comités des camps. Cette situation est particulièrement problématique dans les camps de Mae La, Umpiem et Nu Po, où un nombre considérable de personnes non enregistrées n'appartiennent pas au groupe ethnique majoritaire. Les résidents des camps non karens ont souvent suggéré que les Karens bénéficiaient d'un traitement préférentiel dans les camps, laissant les autres groupes ethniques marginalisés et sans voix. Par conséquent, les organisations humanitaires devraient communiquer les informations les plus importantes directement aux résidents des camps.³

Étant donné qu'une seule personne par ménage est autorisée à assister aux réunions de section, le membre du ménage qui assiste à ces réunions exerce également un degré de contrôle élevé sur



Un haut-parleur dans le camp d'Umpiem

les informations auxquelles les autres membres du ménage ont accès. Une femme d'une vingtaine d'années nous a expliqué que son grand-père avait dissimulé aux autres membres de sa famille des informations concernant la courte période d'enregistrement mise en place par l'UNHCR avant le commencement du programme de réinstallation en 2005. Son grand-père entretenait l'espoir qu'il serait un jour suffisamment sûr de retourner dans l'État du Karen, et il souhaitait que les membres de sa famille y retournent avec lui. Mais au moment où le reste de sa famille a enfin entendu parler de cette possibilité d'enregistrement, il était déjà trop tard pour que leur cas soit étudié.

Un problème apparaît ici clairement : les résidents des camps qui se trouvent tout en bas de la hiérarchie de communication sont moins susceptibles d'obtenir des informations fiables et en temps opportun. Les résidents des camps qui ne peuvent pas assister aux réunions de section, qui sont illettrés, qui ne parlent pas le karen ou qui vivent dans une zone où le haut-parleur est en panne ou inaudible (ou dénuée de haut-parleur) n'ont pas d'autre choix que de s'en remettre principalement aux informations véhiculées de bouche à oreille par les autres résidents qui ont un meilleur accès aux mécanismes de partage des informations. Les résidents des camps issus des ménages vulnérables sont moins susceptibles d'assister aux réunions de section car ils sont avant tout préoccupés par la lutte quotidienne pour subvenir à leurs besoins. Une jeune femme nous a expliqué que sa mère et elle-même n'avaient pas été en mesure d'assister à ces réunions car elles cherchaient par tous les moyens à joindre les deux bouts depuis le décès de son père quelques années auparavant. « Nous allons travailler dans un village à l'extérieur du camp, donc nous ne pouvons pas assister aux réunions, » a-t-elle confié.

L'accessibilité des informations imprimées, par exemple sur des panneaux d'information, reste limitée étant donné que de nombreux résidents des camps sont illettrés. Un autre problème provient du fait que chacune des annonces est généralement imprimée en une seule langue : karen, birman ou anglais, selon la composition ethnique majoritaire du camp concerné.

Certains résidents des camps ont tenté d'obtenir des informations par eux-mêmes mais leur accès aux médias d'information et aux technologies de communication est très limité. En l'absence d'autres sources d'information, le partage des rumeurs constituait pour les résidents des camps un moyen de spéculer collectivement au sujet de leurs expériences et, par là-même, de leur donner un sens.

Depuis la fin des travaux de terrain réalisés dans le cadre de cette étude, le CCSDPT a collaboré avec le Comité des réfugiés karens afin d'élaborer un modèle de partage d'informations. Des équipes d'information des camps, composées de personnel recruté parmi les populations des camps, opèrent dorénavant dans les sept « camps karens ». Le Comité des réfugiés karens a pour responsabilité de former ces équipes à différentes activités de dissémination d'informations, dont des projections communautaires, des forums communautaires, des visites à domicile, des projections de DVD dans les bureaux et la distribution de prospectus. Le CCSDPT apporte une assistance technique et des financements.

Conclusion

Les défis concernant le partage des informations à la frontière thaïlando-birmane sont révélateurs de la tendance traditionnelle du secteur humanitaire à concentrer les efforts d'assistance sur les besoins physiques, tandis que les informations et la communication sont traitées comme des préoccupations secondaires. Toutefois, si les organisations humanitaires ne donnent pas accès à des informations exactes et en temps opportun, ce manquement peut avoir un impact considérable sur le bien-être psychologique des réfugiés, mais également entraver leur capacité à prendre des décisions éclairées. De plus, il existe une relation établie entre le dialogue (c'est-à-dire, garantir que les bénéficiaires de l'aide aient non seulement accès aux informations mais que les organisations humanitaires écoutent également ce qu'ils ont à dire) et les améliorations apportées à la conception et à la fourniture de l'aide, à la construction de relations, à la responsabilisation, à la transparence et à la confiance.⁴

Il faut donc que planifier rigoureusement la communication des informations afin de refléter la diversité des résidents des camps et, par là-même, de ne pas perpétuer ni exacerber les inégalités sociales, ce qui ne ferait que contribuer à la marginalisation et à la perte d'autonomie. Au cours des dix dernières années, un éventail d'organisations humanitaires a changé de vision pour envisager la communication en tant que besoin fondamental des communautés touchées par une crise mais aussi en tant que service pouvant améliorer la qualité et l'efficacité des efforts d'assistance dans tous les secteurs.

Victoria Jack victoriaalicejack@gmail.com

Travaille actuellement avec Internews en Grèce
www.internews.org. Récemment diplômée d'un doctorat de l'École de conception, communication et

mai 2016

www.fmreview.org/ft/solutions

informatique de l'université de Newcastle en Australie, où sa thèse portait sur le thème de la communication en tant qu'assistance pour donner une voix aux réfugiés à la frontière thaïlando-birmane (Communication as aid: Giving voice to refugees on the Thai-Burma border).

1. The Border Consortium (2015) Programme report: January-June 2015, p11
www.theborderconsortium.org/media/62531/2015-6-mth-rpt-Jan-Jun.pdf

2. Voir les Termes de référence et mises à jour du CCSDPT relatifs au partage des informations
www.ccsdpt.org/information-sharing/
3. Voir UNHCR (2006) Operational Protection in Camps and Settlements, p57-63. www.unhcr.org/448d6c122.html
4. Abud M, Quintanilla J et Ensor D (2011) Dadaab, Kenya. Humanitarian communication and information needs assessment among refugees in the camps: Findings, analysis and recommendations. Internews
www.internews.org/sites/default/files/resources/Dadaab2011-09-14.pdf

À regarder

Discussion TED : Notre système de gestion des réfugiés ne fonctionne pas. Voici comment le réparer.

En février 2016, Alexander Betts (professeur en migration forcée et affaires internationales et directeur du RSC) a fait un exposé sur la crise des réfugiés lors de la séance finale de la conférence TED 2016 à Vancouver. Dans son discours, il appelait à épouser une nouvelle vision par laquelle les réfugiés ne seraient plus considérés comme un fardeau inévitable mais plutôt reconnus comme des individus disposant de compétences, de talents et d'ambitions, et méritant mieux que les choix dérisoires qui leur sont actuellement proposés. Podcast disponible sur <http://tinyurl.com/TED-Betts-Feb2016-fr>

The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law

[Les droits humains des migrants et des réfugiés selon le droit européen]. Rédigé dans le cadre des très renommées Etudes du Droit Européen par l'université d'Oxford, ce nouvel ouvrage de Cathryn Costello (professeure adjointe en Droits humains internationaux et droits des réfugiés au RSC) contribue à l'analyse universitaire du droit de l'UE et de la DEDH relatif à la migration et aux réfugiés, y compris les principales mesures législatives de l'UE, les principales

décisions de la Cour de justice et la jurisprudence connexe de la Cour européenne des droits de l'homme. Pour obtenir une remise de 30 % (valide jusqu'au 31 mars 2017) commandez via www.oup.com/uk/law en mentionnant le code promotionnel ALAUTHC4. (Limite de 10 exemplaires par transaction ; offre réservée aux clients extérieurs au secteur.)

Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies

[Le manuel des études de réfugiés et de la migration forcée d'Oxford]. Disponible dorénavant en livre de poche + 30 % de remise* Ce Manuel analyse sous un angle critique la naissance et le développement des études sur les réfugiés et la migration forcée ainsi que les principaux défis actuels et futurs auxquels se heurtent les universitaires et les praticiens travaillent pour et avec des populations déplacées contre leur gré autour du monde. Pour de plus amples informations, consultez <http://tinyurl.com/RSCRefugeeMigrationHandbook>
* 21,00 £ /35,00 US\$ (jusqu'au 31.12.2016) - commandez via www.oup.com en mentionnant le code promotionnel ASFLYQ6 (Limite de 10 exemplaires par transaction ; offre réservée aux clients extérieurs au secteur.)

Merci à tous nos donateurs pour l'année 2015-16

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

CAFOD • Catholic Relief Services-USCCB • Danish Refugee Council • European Union • Government of Denmark • Henry Luce Foundation • International Organization for Migration • Islamic Relief Worldwide • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Open Society Foundations • Oxfam • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNHCR • US Conference of Catholic Bishops • Women's Refugee Commission • World Relief

Merci également aux lecteurs individuels qui ont effectué des donations en utilisant notre site de dons en ligne <http://tinyurl.com/don-en-ligne-RMF> pour soutenir la production et la diffusion de la Revue.

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

Lebanese American University

Guido Ambroso

UNHCR

Alexander Betts

Refugee Studies Centre

Nina M Birkeland

Norwegian Refugee Council

Jeff Crisp

Independent consultant

Mark Cutts

OCHA

Eva Espinar

University of Alicante

Elena Fiddian-Qasmieh

University College London

Rachel Hastie

Oxfam

Lucy Kiama

HIAS Kenya

Khalid Koser

Global Community Engagement and Resilience Fund

Erin Mooney

UN Protection Capacity/ ProCap

Steven Muncy

Community and Family Services International

Kathrine Starup

Danish Refugee Council

Richard Williams

Independent consultant

Nous avons, je crois, gagné la reconnaissance de l'argument ...

Sadruddin Aga Khan (Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, 1965-77)

Extrait d'une déclaration faite par à la Troisième Commission de l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 20 novembre 1967:¹

Je voudrais revenir un instant à la question de l'Afrique, et le commentaire que j'ai fait au début de ma déclaration lorsque j'ai mentionné la relation étroite entre le travail du Haut Commissaire et le développement. [...] la réinstallation agricole est la meilleure solution pour la situation qui prévaut en Afrique. Cela me conduit à deux observations qui, je crois, sont les plus importantes.

D'abord, l'interdépendance entre le problème des réfugiés et celui du développement, qui apparaît avec une particulière évidence au stade de la consolidation, laquelle n'est possible que dans le cadre du développement global des régions dans lesquelles les réfugiés se trouvent. Ceci est une réalité dont il faut tenir compte dès le départ. Cette approche intégrée des problèmes de réfugiés et de celui du développement, cette conjonction de l'aide multilatérale sous toutes ses formes, et éventuellement de l'aide bilatérale, permettent seules de réaliser une économie maxima des moyens à mettre en œuvre, d'éviter le double emploi et le gâchis.

La seconde constatation, [...] c'est qu'il faut assurer la soudure entre l'assistance du Haut Commissaire et le relais des programmes de développement que les autres instances des Nations Unies sont en mesure d'assurer. Car s'il ne devait pas y avoir de soudure, s'il ne devait pas y avoir de relais, certains gouvernements se trouveraient en face d'un nouveau problème d'urgence au moment où prendraient fin les programmes d'assistance du Haut Commissaire. Car celui-ci ne peut assumer une tâche qui n'est

pas la sienne et s'occuper de développement, après que les réfugiés aient été déjà en mesure de subvenir à leurs propres besoins. Le développement en effet relève d'autres instances et n'intéresse pas seulement les réfugiés, mais également la population autochtone des pays dans lesquels nous avons nos programmes.

Or, si ces derniers se terminaient avant que d'autres instances, nationales ou internationales, ne soient prêtes à prendre le relais de ces activités, alors nous risquerions de nous trouver devant une situation très grave, qui pourrait nécessiter de nouveau l'intervention du Haut Commissaire et entraîner de nouvelles dépenses. Il est essentiel donc de coordonner nos efforts ; il est essentiel que les agences de développement, les institutions spécialisées des Nations Unies accordent une priorité, appliquent une procédure d'urgence aux requêtes qui leur sont adressées par des pays et pour des régions dans lesquelles se trouvent des réfugiés.

Dans ce but, j'ai multiplié mes contacts et mes efforts avec tous les organes des Nations Unies chargés du développement. La compréhension que j'ai trouvée, le soutien qui m'a été accordé sont des plus encourageants. Nous avons, je crois, réussi à faire accepter l'argument selon lequel un plan de développement qui ignorerait la présence d'une masse très importante de réfugiés, se chiffrait parfois à des centaines de milliers de personnes venues s'ajouter à la population locale, un tel plan serait tout simplement voué à l'échec.

1. www.unhcr.fr/4ad2fb141d.html#_ga=1.110175750.2089172387.1459448042

