Revue Migrations Forcées





Financement de la réponse au déplacement



Revue Migrations Forcées



La Revue Migrations Forcées (RMF)

réunit des auteurs compétents issus de divers horizons, en particulier des individus ayant une expérience personnelle de la migration, pour favoriser un apprentissage pratique et des discussions susceptibles d'améliorer le sort des personnes déplacées de force. Notre magazine phare gratuit est accessible à un public mondial et disponible en anglais, arabe, français et espagnol, en ligne et en version imprimée. Un contenu audio/visuel associé est disponible en ligne.

Revue Migrations Forcées (FMR)

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International Development
University of Oxford
3 Mansfield Road
Oxford OX1 3TB, Reino Unido

fmr@qeh.ox.ac.uk



Avertissement: Les opinions exprimées dans la RMF ne reflètent pas nécessairement les points de vue des Rédactrices, du Centre d'Études sur les Réfugiés ou de l'Université d'Oxford.

Droits d'auteurs : La Revue des Migrations Forcées est une publication en libre accès (« Open Access »). Pour en savoir plus, rendez-vous sur www.fmreview. orq/fr/droits-dauteurs/.

ISSN 1460-9819

Traduction: La Revue des Migrations Forcées est rédigée en anglais, puis traduite en arabe, en français et en espagnol par NaTakallam, une agence de traduction qui engage des personnes déplacées ainsi que des membres des communautés d'accueil. Voir : natakallam.com

Conception du magazine : hartgraphics.co.uk



Photo de couverture : Une réfugiée syrienne en Jordanie compte l'aide financière qu'elle reçoit tous les mois de la part du HCR, décembre 2021. Crédits : HCR/Lilly Carlisle

Un mot de la rédaction

Les réponses aux déplacements forcés sont déterminées par le financement de divers acteurs, qu'il s'agisse de l'aide humanitaire fournie par les gouvernements riches ou de l'envoi de fonds par les communautés de la diaspora, d'une manière qui reflète leurs intérêts et leurs priorités. Au cours des dernières années, de nouveaux acteurs et de nouvelles approches de financement sont entrés en jeu. On constate également une évolution des méthodes de financement de l'aide humanitaire déployées par les gouvernements et les communautés. La question de la localisation du financement suscite aujourd'hui des discussions essentielles sur la relation entre financement et pouvoir.

Quel est l'impact de ces changements sur les personnes déplacées de force et sur les stratégies de réponse aux déplacements ? Et comment le financement de la réponse aux déplacements affecte-t-il les choix des personnes déplacées de force et de leurs communautés dans un contexte d'économies locales et mondiales, et au vu des événements et tendances géopolitiques à plus grande échelle ? Ce numéro vise à apporter une réponse à ces questions et à mieux comprendre d'autres sujets clés.

Nous tenons à remercier la Conrad N. Hilton Foundation pour son partenariat dans le cadre de ce numéro et pour la rédaction de son avant-propos, qui souligne l'approche dynamique qu'elle adopte pour investir dans des organisations dirigées par des réfugiés et dans les marchés émergents où vivent les réfugiés. Nous tenons également à remercier nos relecteurs Bahati Kanyamanza, Helidah Ogude-Chambert, Lauren Post Thomas, Barri Shorey, Andhira Yousif Kara et Leah Zamore, ainsi que notre mentor Kinan Alajak pour leurs connaissances et leur expertise dans le choix et l'amélioration de ces articles

Les auteurs de ce numéro examinent les diverses sources de financement actuellement employées pour répondre aux déplacements, ainsi que







Catherine Meredith



Alice Philip

l'impact qu'ont les intérêts de ces sources de financement sur les réfugiés et sur les personnes déplacées. Merve Edilmen étudie la façon dont le financement des donateurs du Golfe influence les programmes d'autonomisation des femmes réfugiées en Turquie, tandis que Frederike Onland et Mohammad Abu Srour examinent les avantages et les limites que présente le financement participatif pour les organisations palestiniennes qui peinent à accéder à un financement institutionnel. Davia Davitti et ses co-auteurs explorent les opportunités et les inconvénients que présentent les obligations boursières de réfugiés en se basant sur une étude de cas finlandaise

Plusieurs articles de ce numéro se penchent sur les aspects positifs du financement d'organisations dirigées par des réfugiés (RLO) et sur les défis qu'elles rencontrent pour accéder à des fonds. Alya Al-Mahdi et ses co-auteurs soulignent la rentabilité, la durabilité et l'efficacité des RLO en Egypte et expliquent comment les donateurs pourraient faciliter leur accès au financement. Thomas Gillman et ses co-auteurs étudient le processus de mise en place du fonds commun de l'Asia Pacific Network of Refugees pour permettre à davantage d'organisations dirigées par des réfugiés d'accéder au financement. Barri Shorey et ses co-auteurs se penchent sur leur expérience en matière d'investissement axé sur les réfugiés, du point de vue de la mise en relation d'investisseurs avec des entreprises spécialisées dans l'amélioration de la vie des réfugiés.

Le financement des déplacements liés au changement climatique est un autre sujet clé de ce numéro. Christelle Cazabat et ses coauteurs examinent le rôle que peuvent jouer les banques multilatérales de développement dans les solutions aux déplacements liés aux catastrophes, en investissant notamment dans des infrastructures et dans des mesures de mitigation et d'adaptation au changement

climatique. Ileana Sînziana Puşcaş et Lorenzo Guadagno étudient les progrès accomplis à ce jour par le Fonds consacré aux pertes et aux dommages, ainsi que l'opportunité que présente cette ressource pour intensifier les flux de financement climatique qui soutiennent les travaux en matière de mobilité humaine.

D'autres articles traitent des conséquences qu'ont le manque de financement et le financement précaire sur la réponse aux déplacements. Abdullah Ali Abbou expose la façon dont les sanctions internationales limitent la capacité des organismes d'aide humanitaire à soutenir les civils en Syrie. Rémy Kalombo explique comment les acteurs humanitaires en République démocratique du Congo (RDC) sont contraints de faire des compromis sur la qualité et le champ d'application de l'aide qu'ils proposent, et présente les répercussions de ces compromis sur les personnes déplacées qui tentent de reconstruire leur vie. Enfin. Frowin Rausis et ses co-auteurs examinent les défis de financement auxquels sont confrontées les agences des Nations Unies pour les réfugiés dans le contexte d'une structure de financement vulnérable dépendant d'un petit nombre d'États donateurs.

Cet éditorial ne nous permet malheureusement pas de citer tous les articles de ce numéro, mais nous espérons que les principales thématiques exposées ici vous encourageront à les découvrir dans leur intégralité. Nous tenons à remercier tous nos auteurs. Ceux-ci ont déployé d'immenses efforts pour partager leurs idées et vous proposer un numéro de RMF qui devrait stimuler le dialogue entre les personnes participant aux décisions de financement et obtenir des changements positifs pour les personnes déplacées de force.

Avec tous nos remerciements.

Catherine Meredith, Emily Arnold-Fernández et Alice Philip Rédactrices de la Revue Migrations Forcées

Sommaire

- p. 6 Avant-propos de la Conrad N. Hilton Foundation
- p. 7 Changer la donne : la contribution de la Banque mondiale à la réponse aux déplacements forcés Martha Guerrero Ble et Bahati Kanyamanza
- p. 11 Autonomisation des réfugiées syriennes : l'impact du financement humanitaire des donateurs du Golfe Merve Erdilmen
- p. 15 Transferts de fonds à l'étranger : la nouvelle réalité de l'Ukraine. Données concernant l'Allemagne et l'Autriche Taras Romashchenko
- p. 19 Soutien communautaire au sein des camps de réfugiés sous-financés : les cas d'Aysaita et de Dadaab Boel McAteer
- p. 23 Qui tient les cordons de la bourse des opérations de financement participatif lancées en ligne par les organisations palestiniennes ? Frederike Onland et Mohammad Abu Srour
- p. 27 Au-delà des indicateurs : enseignements tirés du financement du Pacte jordanien Katharina Lenner et Lewis Turner
- p. 31 Obligations axées sur les réfugiés : les investissements à impact social et leurs implications en matière de protection internationale Daria Davitti, Sara Arapiles et Pablo Pastor Vidal

- p. 35 Repenser le financement des personnes déplacées au sein de leur pays : les enseignements de l'Afghanistan Olivier Lavinal, Lauren McCarthy et Nassim Majidi
- p. 39 Des réfugiés qui aident des réfugiés : le financement d'organisations dirigées par des réfugiés implantées en Égypte Alya Al-Mahdi, Buay Peter Kun et Daowad Adam
- p. 43 Philanthropie participative en Asie-Pacifique – étude de cas d'un fonds d'une organisation dirigée par des réfugiés subventionnant d'autres organisations dirigées par des réfugiés Thomas Gillman, Najeeba Wazefadost, Mike Poots et Adama Kamara
- p. 47 Enseignements tirés du modèle de subventionnement de l'Initiative de leadership pour les réfugiés Mohamed Ahmed, Rawan Raad, Diana Essex-Lettieri et Julia Zahreddine
- p. 52 Le manque de reconnaissance, d'intégration et de financement des RLO dans la réponse au déplacement Alexandra Spencer, Rufus Karanja, Andhira Yousif Kara et Caitlin Sturridge
- p. 56 Faire de la crise une opportunité : le pouvoir et le potentiel des investissements axés sur les réfugiés Barri Shorey, Lauren Post Thomas, Lindsay Camacho, Kate Montgomery, Tim Docking, Selen Ucak et Morten Schacht Högnesen
- p. 62 Le rôle des banques multilatérales de développement pour apporter des solutions aux déplacements liés aux catastrophes Christelle Cazabat, Steven Goldfinch et Faisal Abdul

- p. 66 Un programme d'assurance destiné à dédommager les déplacements dus au climat Harrison Munday
- p. 70 Mettre la puissance financière du financement climatique au service de la mobilité humaine

Ileana Sînziana Pușcaș et Lorenzo Guadagno

- p. 74 Appliquer une analyse multisectorielle au financement de la réponse aux déplacements forcés
 Purvi P. Patel et Adithya Prakash
- p. 78 Financement de la réponse apportée par le Brésil à la crise des Vénézuéliens déplacés : implications et leçons à tirer pour l'avenir Cláudio Antônio Klaus lúnior
- p. 81 La grande inconnue du coût des camps : conséquences pour une réponse plus durable à la question des réfugiés Lucy Earle, Kate Crawford et Margarita Garfias Royo
- p. 85 Optimiser la situation actuelle du financement humanitaire pour soutenir les communautés déplacées Ciaran Donnelly et Reva Dhingra

- p. 90 Le financement axé sur les résultats : une solution viable pour exploiter pleinement chaque dollar investi Sebastián Chaskel, Gabriela Vargas, Mateo Zárate, Ana María Pérez et Nicolás Hernández
- p. 95 L'impact des sanctions internationales sur l'aide humanitaire en Syrie Abdullah Ali Abbou
- p. 98 Les agences des Nations Unies pour les réfugiés : des structures de financement vulnérables et une crise de légitimité imminente Frowin Rausis, Maud Bachelet et Philipp Lutz
- p. 102 Manque de financement pour les déplacements prolongés : une étude de cas sur l'hébergement en RDC Rémy Kalombo
- p. 105 Les avantages que présente l'accès des réfugiés rohingyas aux systèmes bancaires du Bangladesh Mohammad Azizul Hoque, Tasnuva Ahmad et Mohammed Taher
- p. 109 Restez informé avec RMF

Nous tenons à remercier les donateurs suivants : La Conrad N. Hilton Foundation pour son assistance spécifique dans le cadre de ce numéro, ainsi que le HCR et le Ministère fédéral suisse des affaires étrangères qui ont soutenu les travaux de la RMF au cours de cette année.

Le personnel de la RMF

Alice Philip (rédactrice en chef), Emily E. Arnold-Fernández (rédactrice en chef adjointe), Catherine Meredith (rédactrice adjointe), Maureen Schoenfeld (assistante en Promotion et Finances) et Sharon Ellis (assistante administrative).

Avant-propos de la Conrad N. Hilton Foundation

Aujourd'hui, le financement de la réponse aux déplacements forcés n'est plus à même de remplir les objectifs fixés. Les besoins des réfugiés et de leurs communautés d'accueil dépassent largement les ressources disponibles et le nombre de déplacements ne cesse d'augmenter. La communauté internationale continue d'utiliser un modèle d'aide initialement conçu par un petit groupe de personnes pour résoudre des problèmes à court terme. Ce système n'a pas suffisamment évolué pour répondre à la réalité actuelle des crises de déplacement prolongées à grande échelle, en dépit des nombreux appels pour la réforme du système humanitaire et de développement. Nous ne pouvons plus compter sur ce modèle anachronique qui encourage les acteurs traditionnels à déployer encore et toujours les mêmes efforts dans un contexte où les financements se raréfient. Cette approche nuit aux pays et aux bénéficiaires des ressources de donateurs, qui diminuent d'année en année. Une refonte collective et radicale du système d'aide humanitaire est aujourd'hui nécessaire.

Cette transformation du système humanitaire exigera le démantèlement de nombreuses méthodes de travail dites descendantes. Et si une aide humanitaire à court terme peut continuer d'être utile dans les cas d'urgence grave, le système dans son ensemble doit prioriser des approches de financement et de mise en œuvre capables de générer des changements à plus long terme. Le secteur humanitaire dans son ensemble (responsables de la mise en œuvre, institutions multilatérales et donateurs) doit faire preuve de créativité et réfléchir au-delà du périmètre de l'aide traditionnelle, afin d'aider les

acteurs mondiaux et locaux non traditionnels à identifier les opportunités qui permettront d'investir plus efficacement dans les marchés et les communautés. De nouvelles solutions novatrices sont impératives pour financer les réponses aux crises de déplacement, tant au niveau mondial que local.

L'Initiative pour les Réfugiés de la Conrad N. Hilton Foundation soutient ce numéro de Revue Migrations Forcées dans le but d'identifier les défis qui empêchent le financement efficace de la réponse aux déplacements forcés et de faciliter la mise en place de solutions créatives pilotées par les populations elles-mêmes. Nous espérons que ce numéro inspirera nos collègues donateurs d'organismes philanthropiques à faire preuve de flexibilité et à exprimer leur potentiel catalytique pour atténuer les risques associés à l'investissement direct dans des organisations dirigées par des réfugiés et dans les marchés émergents où vivent des réfugiés. Nous espérons également que les responsables de la mise en œuvre pourront encourager les donateurs à leur donner l'espace nécessaire pour mettre en place des approches à long terme dirigées par les réfugiés, axées sur le marché et adaptées au climat. Nous espérons aussi que les gouvernements bilatéraux et les institutions multilatérales respecteront leurs engagements en priorisant le financement direct des populations et des marchés visés, en décloisonnant leur approche et en permettant à leurs partenaires de faire preuve de créativité. Enfin, nous espérons que le secteur privé suivra notre exemple en acceptant de prendre des risques et en investissant massivement (sachant que le jeu en vaudra la chandelle) dans des solutions à l'efficacité que nous pouvons démontrer.

Les communautés de personnes déplacées de force méritent mieux. Si ces articles nous permettent d'identifier des mesures concrètes pour répondre plus efficacement aux déplacements, peut-être pourrons-nous réformer ce système et générer un changement durable.

Lauren Post Thomas et Barri Shorey

Conrad N. Hilton Foundation

www.hiltonfoundation.org/work/our-initiatives/refugees/

Changer la donne : la contribution de la Banque mondiale à la réponse aux déplacements forcés

Martha Guerrero Ble et Bahati Kanyamanza

La Banque mondiale est devenue un acteur de premier plan dans la réponse aux déplacements forcés. Elle pourrait encore renforcer sa contribution à travers une meilleure coordination avec les agences humanitaires et une participation plus significative des réfugiés.

Ces dernières années, la Banque mondiale a façonné un modèle permettant aux banques de développement de s'impliquer dans les situations de déplacements forcés. Elle fournit des outils de financement afin de soutenir les pays d'accueil et favorise l'inclusion des réfugiés dans les systèmes nationaux. Ce faisant, la Banque mondiale introduit une perspective de développement sur le moyen à long terme, qui reconnaît les contributions des réfugiés à leurs communautés d'accueil et encourage les réformes politiques soutenant leur inclusion. Tandis que l'institution continue d'apprendre à gérer au mieux la question des réfugiés, elle redéfinit également la nature même du système de réponse à la crise des réfugiés.

La Banque mondiale est sans aucun doute amenée à jouer un rôle de plus en plus important dans l'écosystème des déplacements forcés. Néanmoins, son engagement est relativement récent et il subsiste de nombreux défis à relever avant que ses investissements n'aient un effet tangible sur la vie des réfugiés et de leurs hôtes. La Banque mondiale doit s'assurer non seulement que ses investissements correspondent aux besoins sur le terrain, mais aussi qu'ils réduisent le recours à l'aide humanitaire. En particulier, la Banque mondiale doit encourager une véritable inclusion des réfugiés dans ses programmes de développement pour faire en sorte que ses projets répondent plus précisément à leurs besoins.

Comment la Banque mondiale soutientelle les réfugiés ?

Le principal mécanisme de la Banque mondiale servant à accompagner les réfugiés est le <u>WHR</u> (Window for Host Communities and Refugees ou Guichet pour les réfugiés et les communautés d'accueil)¹. Cet outil vise

à renforcer la capacité du pays d'accueil à gérer les crises des réfugiés et à promouvoir l'inclusion des réfugiés dans les systèmes du pays. La Banque mondiale a établi le WHR en 2017, renouvelant son soutien financier tous les trois ans. Son financement se fait à des conditions préférentielles, notamment par le biais de subventions, de prêts en dessous des taux du marché et d'autres conditions de financement favorables. Dans le cycle actuel 2022-2025, le WHR peut investir jusqu'à 2.4 milliards USD dans des nations à faibles revenus accueillant un grand nombre de réfugiés. Tous les investissements du WHR depuis sa création représentent plus de 4,6 milliards USD à ce jour et bénéficient à dix-sept pays accueillant des réfugiés.

Pour sa mise en œuvre, la Banque mondiale travaille directement avec les gouvernements des pays d'accueil afin d'identifier les besoins de développement et les domaines d'investissement prioritaires. Si la Banque mondiale négocie avec les pays emprunteurs au sujet des investissements, c'est bien le pays emprunteur qui détermine et mène les projets. Certains investissements sont consacrés aux infrastructures et au développement des capacités. Par exemple, le WHR finance un projet à 40 millions USD au Cameroun pour le développement communautaire². L'objectif est d'améliorer les infrastructures et les services socio-économiques pour les réfugiés et les communautés d'accueil. D'autres projets se concentrent sur la création d'opportunités d'emploi et l'augmentation de la capacité des systèmes de sécurité sociale et d'éducation, de façon à inclure les réfugiés.

Le WHR conditionne son aide financière à la création de politiques qui soutiennent l'inclusion des réfugiés. Pour mesurer l'impact,

le WHR s'est engagé à mettre en œuvre des réformes politiques d'ampleur dans au moins 60 % des pays bénéficiaires. Plusieurs pays ont déjà appliqué d'importantes réformes en raison du WHR. En Éthiopie, le WHR a aidé les réfugiés à accéder à l'emploi en finançant le programme Ethiopia Economic Opportunities Program (Programme d'opportunités économiques en Éthiopie). ³ Au Libéria, le WHR a soutenu les efforts de régularisation pour les réfugiés sans statut. Afin de suivre les politiques relatives aux réfugiés dans les pays bénéficiaires, la Banque mondiale a créé un outil d'évaluation appelé le Cadre de revue des politiques relatives aux réfugiés (RPRF).

Pour les nations avec un fort risque de surendettement. le WHR fournit un financement intégralement sous forme de subventions. Actuellement, la République du Congo (Congo-Brazzaville) est le seul pays bénéficiaire du WHR à être surendetté. Toutefois, plus de 47 % des bénéficiaires encourent un risque élevé de surendettement (selon l'Analyse de viabilité de la dette de la Banque mondiale).4 Pour d'autres pays, le financement du WHR comprend souvent des prêts. Certains pays accueillant un grand nombre de réfugiés refusent le financement du WHR, car ils estiment que les conditions de financement sont défavorables. Certaines nations peuvent en effet avoir l'impression qu'obtenir un prêt pour soutenir la population réfugiée n'est pas dans leur intérêt, bien que la population d'accueil bénéficie elle aussi du financement.

Comment améliorer le soutien de la Banque mondiale aux réfugiés ?

Il existe des difficultés que la Banque mondiale doit résoudre pour pouvoir être plus efficace dans sa réponse aux besoins des réfugiés. Ces défis comprennent l'amélioration de la coordination entre les investissements de la Banque mondiale et le travail humanitaire, ainsi que la gestion des relations avec les gouvernements (les clients). Les pays emprunteurs, en tant que principaux décideurs, peuvent ne pas forcément privilégier les investissements dans des projets qui répondent aux besoins constatés sur le terrain. En outre, la Banque mondiale a du mal à intégrer la question des réfugiés dans les opérations et les équipes nationales. Dans certains pays, le personnel national n'a qu'une compréhension

limitée des questions liées aux réfugiés ou s'intéresse peu à ce sujet, ce qui affecte le développement des projets.

Un autre défi majeur auguel la Banque mondiale est confrontée est la question de la protection. La Banque mondiale n'est pas une organisation de défense des droits. C'est pourquoi elle s'associe au HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, pour évaluer l'adéquation des cadres de protection des réfugiés dans les pays potentiellement bénéficiaires et déterminer ainsi leur éligibilité. Cependant, certains États bénéficiaires du WHR, comme le Bangladesh et le Pakistan, ont une longue tradition de violations des droits des réfugiés. Ceci remet en question le bien-fondé des évaluations de protection et la capacité de la Banque à demander des comptes aux États quant aux droits des réfugiés.

En outre, le modèle de la Banque mondiale, fondé sur les Etats, peut créer des décalages entre les différents intérêts. En effet, en tant qu'étrangers, les intérêts des réfugiés sont rarement représentés par les gouvernements des pays d'accueil.5 Les réfugiés n'ont pas le droit de participer aux processus politiques des pays d'accueil ni d'influencer les décisions des gouvernements. Par conséquent, les négociations entre la Banque mondiale et les pays emprunteurs concernant le financement du WHR risquent d'occulter les voix des réfugiés. Par exemple, au Bangladesh, le gouvernement refuse de mettre en œuvre des approches durables face aux déplacements prolongés.⁶ Ainsi, la réponse au Bangladesh s'est concentrée sur l'aide d'urgence, restreignant la capacité des réfugiés à se déplacer librement, à travailler, à accéder aux services, etc. Et bien que les priorités du gouvernement bangladais soient en contradiction avec les objectifs du WHR, elles influencent ses investissements et limitent son efficacité.

Dans certains cas, comme au Kenya où le WHR a soutenu la mise en œuvre de la Loi sur les réfugiés de 2021 accordant aux réfugiés le droit de travailler, d'accéder à la propriété et de bénéficier des services publics, les investissements du WHR ont vraiment fait la différence dans la réponse à la crise des réfugiés. Néanmoins, dans de nombreux pays, les investissements ont pu

avoir un impact seulement indirect ou même marginal, imperceptible pour les réfugiés et les personnes travaillant directement sur la réponse à cette crise. Pour s'assurer que tous les projets du WHR ont bien un impact clair, tangible et mesurable sur les réfugiés et leurs communautés d'accueil, la Banque mondiale doit accentuer sa collaboration, sa coordination et son dialogue avec à la fois les réfugiés et les acteurs humanitaires.

La nécessité d'une participation significative des réfugiés

Si la Banque mondiale souhaite influencer la réponse aux déplacements forcés, elle doit s'assurer que les réfugiés sont bien inclus dès le début du processus et qu'ils deviennent des participants actifs à la définition des priorités et des investissements dans le domaine des réfugiés. Les réfugiés comprennent leurs problèmes mieux que quiconque et ils savent quelles sont leurs priorités. Ils peuvent également tirer la sonnette d'alarme lorsque des projets ne sont pas appliqués correctement et aider à vérifier que chaque évaluation reflète bien les réalités du terrain. Globalement, les réfugiés peuvent contribuer à améliorer la responsabilisation et l'efficacité des investissements du WHR.

Ne pas impliquer de réfugiés dans la conception et la mise en œuvre des projets et des programmes qui les concernent peut entraîner le lancement d'initiatives qui ne correspondent pas à leurs besoins et à leur situation. C'est le cas par exemple de l'Accord avec la Jordanie, qui n'a pas intégré le point de vue des réfugiés dès le début, retardant l'impact souhaité sur leur vie.8

On note toutefois une progression au cours de l'année écoulée. La Banque mondiale a engagé des échanges ponctuels avec des réfugiés et des organisations de réfugiés au niveau mondial. Au niveau national, en Ouganda, elle a invité des organisations de réfugiés et de la société civile à lui faire part de leur retour sur le rapport du Cadre de revue des politiques relatives aux réfugiés (RPRF). Inclure les organisations de réfugiés a aidé à comprendre l'échec de la mise en pratique de certaines politiques relatives au marché du travail. Même si l'expérience ougandaise n'a pas été étendue à d'autres nations bénéficiaires du WHR, ce cas spécifique montre que l'inclusion des réfugiés est possible et efficace.

La voie à suivre

Il est clair que la Banque mondiale a eu un impact considérable par le biais du WHR. Néanmoins, ce Guichet pour les réfugiés et les communautés d'accueil peut avoir un impact encore plus grand. Si nous ne pouvons pas attendre de la Banque mondiale qu'elle transforme tout son modèle de fonctionnement pour améliorer le WHR, l'institution peut tout de même mettre en œuvre certaines mesures pour améliorer sa réponse à la crise des réfugiés :

- 1. Tout d'abord, la Banque mondiale doit s'assurer que, dans les faits, les investissements du WHR soutiennent bien des pays pouvant apporter la preuve de réformes politiques destinées à favoriser l'inclusion et la protection des réfugiés, comme indiqué dans les critères d'éligibilité. En particulier, le WHR doit concentrer ses ressources sur des projets qui permettent aux réfugiés d'accéder aux systèmes nationaux et de devenir autonomes, limitant le besoin de recourir à l'aide humanitaire d'urgence. Pour y parvenir, la Banque mondiale peut augmenter les niveaux de subvention pour les nations dotées de politiques inclusives à l'égard des réfugiés, créant ainsi des mécanismes d'incitation à leur mise en œuvre. La Banque mondiale peut également établir une politique claire au sujet des questions de protection afin d'identifier les actions de gouvernements qui constituent des violations évidentes des droits des réfugiés et de déployer un plan d'action demandant des comptes à ces nations.
- 2. Dans un deuxième temps, la Banque mondiale doit interagir avec les organisations de réfugiés pour élaborer le Cadre de revue des politiques relatives aux réfugiés (RPRF) et les évaluations de la protection. La Banque mondiale doit travailler en partenariat avec les organisations de réfugiés pour contribuer au RPRF et à toute autre évaluation nationale. Ainsi, ces organisations peuvent aider à fournir une analyse plus complète de l'environnement des réfugiés dans les pays financés par la Banque mondiale et alerter en cas de problèmes relatifs à leur protection.
- Troisièmement, la Banque mondiale doit adopter une approche proactive pour

assurer davantage de transparence et une meilleure coordination avec les réfugiés et les acteurs du secteur humanitaire, depuis l'accès aux données publiques sur les projets WHR jusqu'aux consultations nationales régulières entre les parties prenantes impliquées dans la question des réfugiés. Plus précisément, la Banque mondiale doit s'assurer que des réfugiés et des organisations de réfugiés et humanitaires sont bien inclus dans les consultations entre les acteurs dans le but de définir les priorités du WHR en matière d'investissement. En contactant et en intégrant activement des organisations de réfugiés et humanitaires dans les consultations entre les parties prenantes, la Banque mondiale peut améliorer la coordination avec les acteurs humanitaires et faire en sorte que la voix des réfugiés soit entendue et prise en compte dans les investissements du WHR.

4. Quatrièmement, la Banque mondiale peut envisager d'intégrer la guestion des déplacements forcés dans les équipes et les pratiques, notamment en augmentant le personnel dédié à la supervision des investissements pour les réfugiés et à la coordination avec les parties prenantes au niveau national. Actuellement, il n'existe que deux coordinateurs dédiés à la guestion des réfugiés à travers l'ensemble de la Banque mondiale. Une meilleure expertise des déplacements forcés est nécessaire pour veiller à ce que le WHR soit négocié, planifié et appliqué correctement. En outre, sans une expertise de la question des réfugiés, les bureaux nationaux de la Banque mondiale risquent d'échouer dans toutes leurs tentatives d'amélioration de la coordination avec des organisations de réfugiés et de la société civile travaillant sur la réponse à la crise des réfugiés.

Tandis que le monde est toujours en proie à des défis complexes de gestion des déplacements, avec plus de 100 millions de personnes déplacées, chaque effort en faveur de l'accompagnement des réfugiés doit impliquer les acteurs pertinents, notamment les réfugiés eux-mêmes. Aujourd'hui plus que jamais, le travail de la Banque mondiale est fondamental pour traiter les besoins des réfugiés et contribuer à des approches durables à plus long terme.

Martha Guerrero Ble

Porte-parole, Refugees International mguerrero@refugeesinternational.org X:@MarthaGBle

Bahati Kanyamanza

Directeur des partenariats mondiaux pour International Refugee Assistance Project et

co-fondateur de COBURWAS International Youth Organization to Transform Africa

bkanyamanza@refugeerights.org X:@BKanyamanza

- ida.banquemondiale.org/fr/replenishments/ida19replenishment/windows-host-communities-refugees
- 2. bit.ly/cameroon-forced-displacement
- 3. bit.ly/ethiopia-economic-opportunities
- 4. bit.ly/debt-toolkit
- Voir B. Kanyamanza et E. Arnold-Fernández (2022), Une représentation significative commence au sommet: les réfugiés au Comité exécutif du HCR, Revue Migrations Forcées numéro 70 www.fmreview.org/fr/numero70/ kanyamanza-arnoldfernandez/
- Voir International Crisis Group (2023), Rohingya Refugees in Bangladesh: Limiting the Damage of a Protracted Crisis bit.ly/ Rohingya-protracted-crisis-report
- Pour aller plus loin sur l'efficacité du WHR, voir Center for Global Development (2024), Will the Window for Host Communities and Refugees Survive "SimplifiDA"? bit.ly/WHRsimplifida
- ODI (2018), The Jordan Compact: lessons learnt and implications for future refugee compacts bit.ly/jordancompact-lessons

Autonomisation des réfugiées syriennes : l'impact du financement humanitaire des donateurs du Golfe

Merve Erdilmen

Les financements provenant de la région du Golfe pour l'autonomisation des réfugiées pourraient renforcer l'émancipation ainsi que la responsabilisation des femmes en mettant en place des solutions économiques souples et novatrices, mais cette solution pourrait aussi renforcer le rôle traditionnel de la femme et de perpétuer les inégalités.



Une fille réfugiée qui court dans une rue de Gaziantep, Turquie. Crédits : Merve Erdilmen

En 2022, j'ai rencontré Nour,¹ une réfugiée syrienne qui vit sans statut légal dans une région rurale de Turquie. Nour fréquente le Club des jeunes mamans depuis qu'elle est tombée enceinte à 14 ans en 2020. Ce club lui offre l'accès à des services de santé, à une formation professionnelle et à une aide en espèces proposés par Shafak, la seule organisation non gouvernementale (ONG) de la ville. Une affiche dans les locaux du club indique les noms de bienfaiteurs institutionnels. La Qatar Red Crescent Society, la société caritative koweïtienne Sheikh Abdullah Al-Nouri, et le gouvernement saoudien font partie des principaux donateurs, tandis que des

agences des Nations Unies et d'autres acteurs offrent des contributions plus modestes.

Nour était une des nombreuses réfugiées que j'ai rencontrées dans le cadre de mes recherches doctorales sur les pratiques quotidiennes d'organisations dirigées par des réfugiés en matière d'égalité des sexes au sein leurs communautés. Mon travail de terrain m'a permis de comprendre que beaucoup de femmes réfugiées en Turquie avaient des trajectoires de vie similaires qui les avaient amenées à frapper à la porte d'ONG comme Shafak afin d'obtenir de l'aide pour elles et leurs familles

Impact sur les réfugiées des politiques des donateurs en matière d'autonomisation des femmes

Les réfugiées sont, et continueront d'être au cœur des politiques mondiales en matière d'égalité des sexes et des aides financières toujours plus nombreuses proposées par les Etats du Golfe. Pour autant, nous ne savons presque rien de la manière dont ces donateurs interprètent les politiques mondiales en matière de genre ou sur la façon dont cette interprétation affecte la vie des femmes réfugiées. De même, nous percevons mal l'impact des services proposés par les ONG financées par le Golfe sur le quotidien et les aspirations de ces femmes. Les décideurs politiques qui se sont intéressés à l'impact des approches des donateurs en faveur de l'autonomisation des réfugiées se sont essentiellement concentrés sur les donateurs occidentaux. Ils ont négligé les effets des approches non occidentales de l'autonomisation des femmes sur l'inclusion ou l'exclusion des femmes réfugiées aux identités croisées, et des groupes racialisés et sousreprésentés.

Sur la base de mes entretiens avec les salariés d'organisations financées par le Golfe qui interviennent en Turquie et dans le nordouest de la Syrie, et avec les réfugiés avec lesquels ils travaillent, je soutiens que le financement du Golfe pour l'autonomisation des femmes réfugiées constitue une solution innovante aux défis économiques rencontrés. On relèvera néanmoins que certaines de ces initiatives pourraient renforcer les rôles traditionnellement attribués aux hommes et aux femmes. Si certaines réfugiées estiment que cette répartition des rôles leur permet d'affirmer leur autonomie, d'autres pensent, au contraire, qu'il faudrait transformer ces rôles pour parvenir à une véritable autonomisation, améliorer leur bien-être et lutter efficacement contre les inégalités entre les sexes.

L'intensification du financement humanitaire des donateurs du Golfe et leur engagement pour l'autonomisation des femmes

Au cours des vingt dernières années, les quatre États les plus riches du Golfe, à savoir le Qatar, les Émirats arabes unis (EAU), le Koweït et le Royaume d'Arabie saoudite, se sont imposés comme des donateurs humanitaires de taille. Ces gouvernements font partie des dix principaux donateurs humanitaires qui soutiennent la Syrie, la Turquie et le Liban depuis le début du conflit qui frappe la Syrie en 2012.² Ils ont également noué des collaborations avec des organisations humanitaires multilatérales et des donateurs occidentaux.

Les partenariats humanitaires conclus entre le gouvernement du Canada et les Émirats arabes unis, et la Conférence conjointe des donateurs humanitaires du Koweït et de l'ONU3 pour la Syrie organisée en 2015, témoignent du dialogue étroit qu'entretiennent désormais les donateurs humanitaires occidentaux et les États du Golfe dans le cadre d'objectifs mondiaux. Les donateurs du Golfe se sont également engagés en faveur de l'objectif 5⁴ des Objectifs de développement durable qui vise à « Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles ». C'est dans ce contexte qu'a eu lieu l'engagement officiel des Emirats arabes unis⁵ en 2021 pour « prioriser l'égalité des chances des femmes et des filles réfugiées ainsi que l'inclusion des personnes marginalisées » dans le cadre de ses efforts pour atteindre les ODD.

Au vu de la baisse du financement humanitaire des donateurs occidentaux, les décideurs politiques s'attendent à ce que la hausse du financement non occidental joue un rôle clé dans l'élaboration des politiques mondiales des décennies à venir. Dans cette optique, il est important de mieux comprendre l'influence qu'exercent les donateurs non occidentaux dans la mise en œuvre des objectifs mondiaux en matière de genre.

Des recherches passées ont montré que les normes liées au genre que les donateurs tentent de promouvoir influencent la mise en œuvre des programmes d'autonomisation des femmes. Dans cette optique, l'augmentation des fonds consacrés à l'autonomisation des réfugiées n'a pas fait l'unanimité. Si cette tendance a été saluée par certains réfugiés et experts, d'autres se demandaient au contraire si les discours d'autonomisation ne cachaient pas une récupération politique instrumentalisant les réfugiés dans une rhétorique visant à faire progresser les objectifs de ces nouvelles puissances dans la région. Dans un même temps, les incohérences entre les hypothèses avancées par les donateurs sur les causes profondes de la marginalisation des femmes au sein de leurs sociétés et leurs expériences,

besoins et exigences réels suscitaient la méfiance des décideurs politiques des organisations ayant reçu des fonds.

Opportunités : un financement flexible pour répondre aux besoins et aux demandes des femmes réfugiées

Malgré l'absence de données complètes sur le financement humanitaire des donateurs du Golfe, on peut observer que de nombreuses organisations soutenues par ces donateurs proposent actuellement divers programmes axés sur les femmes et les filles. Ces programmes se répartissent généralement en deux grandes catégories: les projets qui visent à générer des revenus pour les femmes par le biais de formations ou de prêts, et ceux qui proposent des solutions de logement.

Un grand nombre de femmes réfugiées que j'ai interrogées ont souligné le rôle croissant que jouent les organisations non gouvernementales et les organisations dirigées par des réfugiées qui sont financées par des donateurs du Golfe dans l'amélioration de leur quotidien et l'atteinte de leurs objectifs de vie. Une des principales réussites des politiques financées par le Golfe pour améliorer le bien-être des femmes réfugiées est l'accès à des logements à long terme. Ces projets de logement consistent généralement à remplacer un hébergement temporaire sous tentes par des structures permanentes dotées de murs en béton, et à offrir un abri aux veuves et aux ménages dirigés par des femmes. La flexibilité est l'un des avantages clé de ces programmes dans la mesure où ils permettent aux organisations chargées de leur mise en œuvre de trouver des solutions créatives afin de répondre plus efficacement aux difficultés et aux besoins que rencontrent ces femmes au quotidien.

Une mère de deux enfants que j'ai interviewée m'a expliqué que sa tente avait été transformée en maison grâce à l'action des donateurs du Golfe:

« Lorsque nous avons été déplacées à l'intérieur de la Syrie et que j'ai perdu mon mari, nous avons trouvé refuge dans une tente dans le nord du pays. J'ai très vite compris que l'on ne pouvait pas vivre à long terme dans des tentes. Nous méritions un logement décent. Avec des amis, nous avons construit des murs en béton autour des tentes dans lesquelles nous vivions car il n'y avait pas d'autre moyen de résister

aux rigueurs de l'hiver. Nous avons également demandé aux responsables du camp de nous aider à entretenir les murs, mais ils ont refusé. Un jour, nous avons appris qu'un donateur du Golfe avait acheté le terrain sur lequel nous vivions. Le nouveau propriétaire a alors imposé des conditions strictes précisant qui étaient les personnes autorisées à vivre à tel ou tel endroit, et s'il était possible d'acquérir leur bien ou si on était soumis à un bail à long terme. Mais grâce à ce financement, nous avons pu conserver notre maison et nous sentir en sécurité. »

On m'a raconté beaucoup d'histoires comme celle-ci. Non seulement ces politiques de logement inspirent chez les réfugiées un sentiment de sécurité, mais elles réduisent aussi leurs inquiétudes quant à la prise en charge de leur famille, elles leur permettent d'avoir du temps pour des activités génératrices de revenus et renforcent l'autonomie de ces femmes dans la prise de décisions pour ellesmêmes et leur famille. À ce titre, l'action des donateurs du Golfe renforce de manière déterminante l'autonomie et l'indépendance des femmes réfugiées.

Défis à relever : exclusion de certains groupes de réfugiées, et reproduction des normes traditionnelles relatives au genre Si certaines réfugiées soulignent l'importance des financements du Golfe dans leur autosuffisance et leur indépendance, d'autres expriment leur frustration d'avoir été arbitrairement exclues de certaines activités génératrices de revenus qui, par ailleurs tendent à reproduire de nouvelles formes d'inégalités entre les sexes.

Les initiatives génératrices de revenus que soutiennent les donateurs du Golfe concernent souvent des compétences féminines traditionnelles comme le travail du textile ou la cuisine. Ces initiatives peuvent également s'accompagner d'offres de prêt permettant aux personnes admissibles d'obtenir une aide financière à court terme afin de répondre aux besoins de leur famille. Ces initiatives se fondent sur le principe que beaucoup de femmes déplacées sont des femmes au foyer ayant peu accès à des activités génératrices de revenus en dehors de leur domicile. Si ces approches procurent à ces femmes des revenus qui renforcent leur indépendance, elles tendent aussi à renforcer les rôles

traditionnellement assignés à chaque sexe et ne permettent pas nécessairement aux femmes d'acquérir de nouvelles compétences adaptées à leur pays d'asile.

Face à l'intensification des pressions économiques, de nombreuses réfugiées qui ne possédaient jusqu'alors aucune expérience professionnelle sont entrées sur le marché du travail de leur pays d'accueil comme la Turquie. Mais bien souvent, ces femmes constatent que leurs compétences ne sont pas à la hauteur des emplois auxquels elles aimeraient prétendre. C'est ce que soulignait une Syrienne qui travaille pour une ONG humanitaire financée par le Golfe:

« Le problème de ces programmes, c'est qu'ils ne proposent pas les compétences nécessaires pour répondre aux offres d'emploi proposées. Les femmes sont alors contraintes de se tourner vers des activités artisanales pour gagner de l'argent, de faire valoir leurs compétences féminines pour trouver du travail si elles ont de la chance, ou de se tourner vers d'autres solutions comme le mariage ou la prostitution. Ces types de travail et de solutions ne posent pas de problème en soi, mais ils ne répondent pas aux aspirations de nombreuses femmes que je connais. »

Les propos de cette femme résument bien les conséquences ironiques et imprévues des politiques qui cherchent à autonomiser les femmes tout en perpétuant leur marginalisation fondée sur le genre.

De même, les réfugiées célibataires et celles qui ont des orientations sexuelles diverses se voient souvent refuser l'accès à ces programmes parce qu'elles ne sont ni veuves ni divorcées. Comme l'a déclaré une employée d'une organisation gérée par des réfugiés syriens : « Pour pouvoir obtenir un prêt de notre part, il faut démontrer un besoin spécifique, qui est souvent lié au fait d'être veuve ou divorcée. Nous ne disposons pas de fonds pour soutenir les femmes célibataires ou les minorités sexuelles et de genre. »

Quelles solutions pour aller de l'avant?

Le financement humanitaire des Etats du Golfe pour l'autonomisation des femmes réfugiées pourrait ouvrir de nouveaux horizons et déboucher sur des politiques favorisant l'autonomisation et l'autosuffisance. Si de nombreuses réfugiées confrontées à des problèmes de sécurité, de subsistance, de violence et de réalisation de leurs aspirations, ont indiqué qu'elles appréciaient les approches d'autonomisation des projets financés par le Golfe, d'autres ont exprimé des inquiétudes quant aux implications de ces politiques. Selon ces dernières, les femmes sont souvent reléquées à des rôles traditionnellement associés à leur sexe. Cette politique peut exclure les femmes célibataires, celles qui ont des objectifs de vie différents, et les personnes qui ont des orientations sexuelles diverses.

L'étude des opportunités et des obstacles liés au financement du Golfe pour favoriser l'autonomisation des femmes montre qu'il est important de bien comprendre la manière dont ces politiques sont élaborées, perçues par les femmes réfugiées et mises en pratique sur le terrain. Une meilleure compréhension du point de vue des donateurs du Golfe sur l'autonomisation des femmes pourra améliorer l'efficacité et la coordination des efforts d'élaboration des politiques mondiales. En outre, la mise en lumière des perspectives et des expériences des réfugiées permettra de reformuler le concept d'autonomisation des femmes.

Merve Erdilmen

Doctorante, département de Sciences politiques, université McGill, Canada

merve.erdilmen@mail.mcgill.ca

- Nour n'est le vrai nom de cette jeune femme. J'ai changé les noms de toutes personnes qui ont participé à mes recherches afin de protéger leur identité.
- Une ventilation de ces financements est disponible dans les profils de pays du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations Unies sur fts.unocha.org/ countries/overview
- 3. bit.ly/pledging-conference-syria
- 4. bit.ly/gender-equality-fr
- 5. bit.ly/uae-foreign-aid-report

Transferts de fonds à l'étranger : la nouvelle réalité de l'Ukraine. Données concernant l'Allemagne et l'Autriche

Taras Romashchenko

L'invasion russe a créé un nouveau phénomène : les envois de fonds inversés, depuis l'Ukraine vers les Ukrainiens déplacés dans d'autres pays. Ce phénomène a des conséquences pour les destinataires de la diaspora, les pays d'accueil et l'Ukraine ellemême.

Il y a encore quelques années, il était difficile d'imaginer les Ukrainiens dépenser des milliards de dollars à l'étranger chaque mois. L'Ukraine, avec sa population importante de travailleurs émigrés partout dans le monde, était traditionnellement un pays bénéficiaire des transferts de fonds. Toutefois, l'attaque injustifiée de la Russie en février 2022 a totalement bouleversé la situation. Pendant la guerre, des millions d'Ukrainiens, en majorité des femmes et des enfants, ont dû fuir leur foyer pour échapper à l'agression russe. Ils ont abondamment dépensé l'argent qu'ils avaient initialement gagné chez eux, envoyé par des proches.

Selon la Banque nationale d'Ukraine, en 2022, les migrants ukrainiens ont dépensé au moins 2 milliards USD à l'étranger chaque mois.¹ Le montant estimé des envois de fonds vers l'étranger chaque année (24 milliards USD) est considérablement plus élevé que les transferts d'argent traditionnels qui continuent d'affluer vers l'Ukraine (11,4 milliards USD en 2023²).

Restrictions des envois de fonds à l'étranger

Les sommes envoyées depuis l'Ukraine et dépensées à l'étranger par les Ukrainiens déplacés demeurent très importantes, malgré des restrictions imposées par la Banque nationale d'Ukraine sur les transferts d'argent issus du pays à la suite de l'invasion. La Banque nationale d'Ukraine a immédiatement adopté une nouvelle législation³ régissant le fonctionnement du système bancaire pendant une période de loi martiale, dans le but de

garantir la stabilité du marché monétaire national, de réduire le risque de spéculation et d'éviter la fuite de capitaux de l'Ukraine.

Malgré l'allègement de certaines restrictions sur le fonctionnement du système bancaire depuis le début de la guerre, des limites s'imposent encore aux particuliers. Par exemple, les virements SWIFT à l'étranger depuis l'Ukraine sont quasiment interdits. Les seules exceptions sont les virements destinés au paiement de frais éducatifs dans des établissements étrangers et au paiement de soins médicaux à l'étranger. Des restrictions spéciales s'appliquent aussi aux retraits d'espèces à l'aide de cartes bancaires ukrainiennes à l'étranger. Les retraits sur des comptes libellés en hryvnia (la devise nationale ukrainienne) sont limités à 12 500 hryvnias par semaine calendaire (environ 275 euros). La limite imposée pour les retraits d'espèces sur des comptes avec une carte ukrainienne libellés dans une devise étrangère est beaucoup plus haute : l'équivalent de 100 000 hryvnias par iour (environ 2 200 euros).

Les restrictions imposées par la législation n'ont pas eu d'impact significatif sur l'ampleur des transferts de fonds depuis l'Ukraine. Au contraire, ceux-ci ont triplé d'une année sur l'autre rien qu'en 2022. Il est clair que les principaux bénéficiaires de ces fonds envoyés depuis l'Ukraine sont les migrants forcés ukrainiens.

Recherche en Allemagne et en Autriche Étant donné la nouveauté du phénomène

et son possible impact sur tous les acteurs, j'ai décidé de mener une série d'entretiens qualitatifs auprès de migrants forcés ukrainiens en Allemagne et en Autriche, afin de répondre à des questions thématiques, notamment :

- Quels sont canaux d'aide financière provenant d'Ukraine les plus utilisés par les réfugiés ukrainiens (virements bancaires, paiements en ligne, cryptomonnaie, espèces, etc.) ?
- Quelle est l'importance de ce soutien financier pour les Ukrainiens déplacés à l'étranger et à quoi servent les fonds reçus en général?
- À quelles difficultés les réfugiés sont-ils confrontés en matière de transferts de fonds ukrainiens (restrictions sur les montants pouvant être transférés ou retirés sur une carte, frais de change élevés, etc.)?
- Le sexe des Ukrainiens déplacés a-t-il une influence sur les dynamiques et les caractéristiques des transferts de fonds?

Enfin, les résultats de l'étude devaient préciser les conséquences des transferts de fonds aussi bien pour l'Ukraine que pour les pays d'accueil. L'objectif était de formuler des recommandations visant à renforcer les effets positifs et à atténuer les effets négatifs de tels transferts pour toutes les parties prenantes.

Évaluation de l'aide financière provenant du pays d'origine

Presque tous les migrants forcés ukrainiens interrogés ont confirmé soit qu'ils avaient déjà reçu de l'argent depuis l'Ukraine, soit qu'ils continuaient à en recevoir. La fréquence de ces transferts de fonds était plus élevée juste après l'arrivée dans le pays d'accueil. Dans la plupart des cas, la fréquence de ces transferts depuis l'Ukraine a progressivement diminué au fil du temps. Certains immigrés ne recevaient plus du tout de fonds en provenance d'Ukraine en raison principalement de leur intégration à la société d'accueil, en particulier au marché du travail local.

Mais d'autres raisons peuvent aussi expliquer la réduction de ce flux de transferts de fonds à l'étranger. Une Ukrainienne nous a ainsi expliqué:

« La situation a changé en Ukraine. Mon mari était autrefois en mesure de nous envoyer plus d'argent, mais maintenant, il ne peut plus car ses dépenses à la maison ont considérablement augmenté, tandis que son salaire est resté le même. »

Les structures de dépenses des Ukrainiens dans les deux pays de l'étude sont presque similaires et demeurent limités. Les dépenses sont surtout concentrées sur l'alimentation, l'habillement, l'éducation et le divertissement. Cette dernière catégorie comprend des visites de musées et d'expositions, des centres de loisirs pour enfants, des sorties au cinéma et autres.

Lorsque nous leur avons demandé qui leur envoyait de l'argent, les personnes interrogées ont souvent mentionné leur mari ou d'autres parents. La plupart des personnes sondées étaient des femmes, car les femmes et les enfants représentent plus de 80 % de l'ensemble des migrants forcés ukrainiens.⁴ Les salaires payés en Ukraine et les économies des personnes interrogées ont aussi été souvent citées comme sources de fonds.

Les résultats de l'enquête indiquent que les restrictions sévères imposées par la Banque nationale d'Ukraine sur les retraits de fonds à l'étranger n'ont laissé gu'une seule option aux Ukrainiens pour accéder à leur argent en dehors de l'Ukraine : l'utilisation de cartes bancaires émises par des banques ukrainiennes. La carte est utilisée de deux facons : soit pour des paiements directs en caisse, soit pour des retraits en espèces dans des distributeurs. Dans les deux cas, l'opération implique bien sûr une conversion automatique de la hryvnia dans la devise locale (ici, l'euro). Les personnes sondées ont relevé que cette méthode, dans tous les cas la seule possible, a l'avantage d'être rapide, pratique et de

permettre un accès aux services bancaires en ligne pour un suivi des transactions et des soldes.

Quelques rares réponses évoquaient le transport physique d'espèces hors d'Ukraine (soit pour les personnes interrogées ellesmêmes, soit pour le compte d'autres personnes). Il est intéressant de noter qu'aucun des témoins n'a cité les systèmes internationaux de paiement en ligne ou la cryptomonnaie comme moyen de transférer de l'argent depuis l'Ukraine.

Dépendance prolongée

Le transfert de fonds en provenance d'Ukraine est un phénomène qui demeure important mais qui recouvre deux réalités distinctes. Pour une grande partie des personnes interrogées, les transferts de fonds issus du pays sont toujours une source importante de soutien dans leur pays d'accueil, surtout lorsqu'elles n'ont pas d'emploi rémunéré ou lorsque leur salaire est faible. Souvent, les prestations sociales des gouvernements d'accueil ne permettent pas de couvrir entièrement les besoins de base des réfugiés, en particulier pour les familles avec enfants ou les personnes en situation de handicap. Dans ces cas-là, les transferts de fonds aident les personnes à gérer diverses difficultés financières et les besoins d'urgence. Certaines personnes interrogées ont également indiqué qu'une aide financière régulière venue d'Ukraine était vitale pour pouvoir conserver les conditions de vie qu'elles avaient dans leur pays natal avant la querre.

Un plus petit groupe d'individus a déclaré que les transferts de fonds n'avaient plus beaucoup d'intérêt pour eux. Ils constituaient initialement une ressource précieuse, mais ce n'était plus le cas maintenant qu'ils avaient obtenu un emploi dans le pays d'accueil. Une femme interrogée en Autriche affirmait même que l'argent qu'elle recevait d'Ukraine est en quelque sorte un fardeau:

« Je continue à faire du télétravail pour un

emploi en Ukraine, mais le temps que j'y passe et les efforts que me demande mon employeur sont excessifs et injustifiés. Bien sûr, cela me constitue un revenu au pays que je peux dépenser ici. Mais c'est un tout petit montant dont je ne suis plus dépendante. »

Tous les migrants forcés ukrainiens que nous avons interrogés, sans exception, ont indiqué qu'ils ne rencontraient aucune difficulté concernant le transfert de fonds ou par rapport au fait de dépenser leur argent dans le pays d'accueil. Les Ukrainiens acceptent parfaitement les frais facturés par les établissements bancaires pour convertir les hryvnias en euros. Vu que les montants qu'ils retirent habituellement aux distributeurs ou qu'ils dépensent aux caisses des magasins sont plutôt modestes, ces frais ne sont pas très élevés. Il en va de même des restrictions imposées par la Banque nationale d'Ukraine. Toutes les personnes interrogées ne dépassent que rarement les limites qu'elle a fixées.

Différences dans les réponses selon le sexe

Les hommes étaient beaucoup moins représentés parmi les personnes interrogées et leurs réponses différaient quelque peu des résultats globaux. Tout d'abord, certains d'entre eux n'avaient reçu aucun transfert de l'Ukraine. Ils ont indiqué qu'ils pourvoyaient entièrement à leurs dépenses grâce à leur emploi dans leur pays d'accueil et qu'ils ne dépendaient pas de l'aide financière provenant d'Ukraine. Ensuite, ceux qui utilisaient des fonds venus d'Ukraine dépendaient seulement de leur salaire ; l'argent reçu correspondait à la rémunération de leur travail à distance ou à leurs économies personnelles. L'aide fournie par des proches n'a jamais été mentionnée, sauf dans un cas unique et spécifique :

« Je n'ai besoin d'aucune aide matérielle de mes proches en Ukraine. C'est moi qui dois les aider. Dans de rares occasions, je reçois quand même de petites sommes de leur part. Par exemple un don en argent de mes parents pour l'anniversaire de leurs petits-enfants. C'est le seul cas où je les autorise à m'envoyer de l'argent. »

Principaux résultats et recommandations

L'étude a confirmé la dépendance des réfugiés ukrainiens envers les transferts de fonds depuis l'Ukraine, surtout dans la période suivant immédiatement leur déplacement à l'étranger. Elle a également montré que les limitations juridiques existantes et les frais n'entravaient pas les transferts, la conversion et l'utilisation des fonds provenant d'Ukraine. Les entretiens n'ont pas révélé de différences fondamentales entre les réponses recueillies en Allemagne et en Autriche. On peut donc raisonnablement estimer qu'on obtiendrait des résultats similaires dans d'autres pays, surtout dans l'Union européenne, avant accueilli des migrants forcés venus d'Ukraine au cours des deux dernières années. En fait, on pourrait même observer une plus grande dépendance aux transferts de fonds d'Ukraine dans les pays qui n'offrent pas le même niveau de protection sociale, d'aide financière et d'opportunités d'emploi que l'Allemagne et l'Autriche. Si de telles différences existent, de futures études devraient pouvoir les identifier.

Les résultats de l'étude permettent d'adresser des recommandations à tous les acteurs et les législateurs concernés :

· Pour les migrants forcés

Le désir exprimé par la majorité des personnes interrogées de mettre fin à leur dépendance vis-à-vis de ces transferts d'argent dès que possible pourra être réalisé grâce à une intégration plus active dans les sociétés d'accueil. L'apprentissage de la langue locale et l'emploi légal dans le pays d'accueil permettront certainement de réduire et, à terme, de faire cesser l'afflux de transferts de fonds.

Pour les pays d'accueil

Le fait que les réfugiés ukrainiens dépendent toujours d'une aide financière provenant d'Ukraine montre qu'il est indispensable de continuer à offrir diverses formes de soutien, notamment des parcours d'intégration abordables, des prestations sociales et des aides financières ainsi qu'une assistance à la

recherche d'emploi. La réduction ou l'arrêt de cet accompagnement aurait un impact négatif considérable sur la situation socioéconomique de ces personnes déplacées.

· Pour l'Ukraine

Les autorités ukrainiennes devraient intensifier le dialogue avec leurs partenaires étrangers concernant la poursuite du soutien socio-économique des Ukrainiens à l'étranger. Toute suggestion de personnalités politiques ukrainiennes proposant de cesser ce soutien afin d'encourager les réfugiés à rentrer au pays serait contre-productive.⁵ Tant que la guerre continuera, la majorité des migrants forcés ne rentreront pas, et si le soutien des pays d'accueil diminue, leur dépendance aux transferts de fonds ukrainiens augmentera forcément. Cela accentuera d'autant les difficultés actuelles du système financier et monétaire ukrainien.⁶

Taras Romashchenko

Professeur invité et maître de conférences à l'Université de Bielefeld, Allemagne ; et

Maître de conférences en économie internationale à l'Université nationale Bohdan Khmelnitsky de Tcherkassy, Ukraine taras.romashchenko@uni-bielefeld.de

linkedin.com/in/taras-romashchenko

- The New Voice of Ukraine, Ukrainians' expenditures abroad triple to \$2 billion a month, 12 décembre 2022 bit.ly/ukrainianexpenditure-abroad
- 2. Banque nationale d'Ukraine, Statistiques du secteur externe bank.gov.ua/en/statistic/sector-external
- Banque nationale d'Ukraine (2022) Résolution sur le fonctionnement du système bancaire sous la loi martiale bit.ly/ukraine-martial-law-banking
- 4. reporting.unhcr.org/operational/situations/ukraine-situation
- Voir Conseiller à Kiev : les réfugiés ukrainiens devraient rentrer dans leur pays natal (en allemand), Tages Anzeiger, 20 janvier 2024 bit.ly/ukraine-refugees-should-return
- 6. J'exprime toute ma gratitude à mes collègues Prof. Dr. Antje Missbach et Prof. Dr. Mathias Czaika, pour leur inspiration et leurs idées précieuses pendant notre collaboration. Je souhaite également remercier toutes les personnes interrogées pour le temps qu'elles m'ont accordé et pour leur franchise.

Soutien communautaire au sein des camps de réfugiés sous-financés : les cas d'Aysaita et de Dadaab

Boel McAteer

Les réfugiés qui vivent actuellement dans les camps d'Aysaita en Éthiopie et de Dadaab au Kenya peinent à subvenir à leurs besoins élémentaires. Malgré cela, les personnes interrogées partagent le peu dont elles disposent avec celles qui sont en situation encore plus précaire.



Faduma, originaire de Somalie, fait du feu pour cuisiner dans un abri du camp de Dadaab, Kenya. Crédits: Arete/Brian Ongoro/IIED

Les coupes budgétaires ont tendance à affecter fortement les réfugiés en situation de déplacement prolongé, sachant que ces personnes sont généralement moins visibles, dans les rapports humanitaires et dans la presse, que celles qui subissent les nouvelles situations d'urgence. Une étude menée entre 2021 et 2022 auprès de réfugiés basés en Éthiopie et au Kenya révèle les effets des coupes budgétaires sur les personnes qui vivent dans les camps. Cette étude montre également que lorsque l'aide apportée est insuffisante, faute de moyens, ces populations vulnérables se mobilisent pour financer elles-mêmes

certains services de base. L'étude n'implique pas que ces personnes peuvent se passer de financement, elle expose simplement les conséquences graves du sous-financement sur la vie dans des camps.

Comme beaucoup de camps à travers le monde, le camp de réfugiés d'Aysaita¹ en Éthiopie et le complexe de camps de réfugiés de Dadaab au Kenya se situent dans des zones économiquement sous-développées, frappées par la sécheresse et les conflits. Depuis de nombreuses années, Aysaita et Dadaab manquent de fonds pour assurer les

services nécessaires dans les camps, et fournir des abris et de la nourriture aux personnes qu'ils accueillent. En 2024, le programme du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés consacré à l'Éthiopie n'a reçu que 11 % du financement nécessaire, tandis que le programme consacré au Kenya n'en a reçu que 23 %.

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) a comparé le bien-être et les moyens de subsistance de réfugiés vivant dans des camps et dans des villes de quatre pays.² Cet article se base sur une enquête quantitative menée auprès de 366 réfugiés érythréens à Aysaita et de 382 réfugiés somaliens à Dadaab, ainsi que sur 48 entretiens semi-structurés réalisés auprès de 12 hommes et de 12 femmes pour chaque site. Ces recherches ont révélé une extrême pauvreté dans les deux camps

Des besoins fondamentaux non satisfaits

Force est de constater que les provisions que recevaient les réfugiés de Dadaab et d'Aysaita avaient du mal à répondre à leurs besoins élémentaires. En outre, dans les deux cas les possibilités de travail étaient extrêmement limitées. À Dadaab, cette situation était exacerbée par la nécessité d'obtenir des permis spéciaux pour quitter le camp et par le fait que l'emploi n'est pas un motif donnant accès à ces documents. Si les résidents du camp d'Aysaita étaient, quant à eux, libres d'entrer et de sortir du site, les personnes interrogées expliquaient qu'elles n'avaient pas les moyens d'aller se loger ailleurs depuis la réduction de l'aide fournie en espèces.

La majorité des personnes interrogées dans ces deux camps déclaraient ne pas avoir eu suffisamment à manger au cours des sept derniers jours et insistaient sur la réduction de l'aide qui leur était fournie. À Aysaita, 75 % des personnes interrogées déclaraient que leurs abris n'étaient ni adéquats ni décents, ayant été construits avec des matériaux inappropriés et exposés au soleil, à la chaleur, au vent et aux intempéries. De nombreuses personnes interrogées déclaraient également que leur abri présentait des risques et était potentiellement dangereux pendant la saison des pluies.

L'aide représentait le revenu principal de la majorité des personnes vivant dans ces deux camps, dans la mesure où les opportunités de travail étaient rares. Dans le camp d'Aysaita, seules 8 % des personnes interrogées gagnaient de l'argent en travaillant, tandis que 76 % affirmaient que l'aide constituait leur revenu principal pour assurer les besoins de leur ménage. A Dadaab, 25 % des personnes interrogées travaillaient, tandis que 48 % dépendaient essentiellement de l'aide. La réduction de l'aide fournie, combinée au manque de moyens de subsistance et aux problèmes de mobilité, se traduit par d'importantes lacunes en termes de revenus. Alors que seules 2 % des personnes interrogées à Aysaita et 0 % des personnes interrogées à Dadaab déclaraient appartenir à un groupe d'épargne organisé, les personnes interrogées expliquaient toutefois qu'elles se cotisaient pour venir en aide à d'autres réfugiés à la situation encore plus précaire.

Soutien communautaire

Malgré leurs inquiétudes relativement au manque d'aliments pour nourrir leur famille, les personnes interrogées dans le camp d'Aysaita déclaraient qu'elles partageaient souvent le peu dont elles disposaient avec d'autres personnes dans le besoin. Pour marquer certains événements clés comme les mariages, la naissance d'un enfant ou le décès d'une personne, la communauté toute entière se mobilise pour donner ce qu'elle peut à la famille concernée, qu'il s'agisse de nourriture, de bétail ou d'argent. Comme l'a expliqué une Érythréenne de 60 ans :

« Chacun donne ce qu'il peut. Ceux qui ont des chèvres donnent des chèvres. Ceux qui ont de l'argent donnent 50 Birr, 100 Birr ou plus, selon leurs moyens. D'autres ramassent du bois pour le feu ou préparent de la nourriture. Nous avons ainsi accompagné pendant plusieurs semaines des personnes qui avaient perdu un proche. Il en va de même pour les mariages. Nous célébrons ensemble tous les événements religieux et culturels. Dans ce camp, nous formons tous une grande famille. »

Dans le camp d'Aysaita cette entraide va audelà des événements spéciaux; la communauté offre également son soutien aux nouveaux arrivants qui n'ont pas encore été enregistrés et qui ne peuvent donc pas bénéficier de nourriture ou d'abri. Si la personne est seule, sans famille proche sur place, un réfugié l'accueille chez lui, comme l'a expliqué un autre résident d'Aysaita, un homme de 30 ans également originaire d'Érythrée:

« Si des personnes n'ont rien à manger, on partage ce que l'on a avec eux, et quand elles sont frappées par la mort ou la maladie, on ne les laisse pas seules. On considère que c'est notre problème à tous. On s'entraide, on fait front ensemble. »

Des personnes interrogées dans le complexe du camp de Dadaab expliquaient, quant à elles, qu'elles collectaient des fonds pour régler les frais hospitaliers d'autres réfugiés. Dans l'un des exemples cités, une Somalienne de 34 ans qui nécessitait une intervention chirurgicale suite aux complications de son accouchement mais ne pouvait pas être prise en charge à Dadaab, a dû aller se faire soigner à l'extérieur du camp. Sa famille élargie et ses voisins se sont mobilisés pour collecter des fonds pour l'opération qui a eu lieu à Nairobi. La ieune femme a remercié l'ensemble de la communauté musulmane, indiquant que même des personnes situées à l'extérieur du camp avaient contribué à la prise en charge du coût de son intervention. Incapable de travailler durant sa convalescence, elle a expliqué que la situation était particulièrement « oppressante », et elle a dû, une fois encore, compter sur les autres pour nourrir ses trois enfants et bénéficier d'un hébergement gratuit chez quelqu'un. Malgré ce soutien, elle dû contracter des prêts afin de subvenir aux besoins de ses enfants. Voici ce qu'elle déclarait :

« Avant, je travaillais dans un hôtel, mais aujourd'hui, je n'en suis plus capable... Je reste à la maison et je dépends de l'aide des autres. J'utilise ce que je reçois pour préparer le petit-déjeuner de mes filles, et ce qui reste sert au dîner. Nous n'avons pas les moyens de manger à midi. »

Partager des ressources limitées

D'autres personnes ont raconté des histoires similaires dans le camp de Dadaab. Ces témoignages indiquent que la distribution de nourriture et de soins de santé ne suffit pas à répondre aux besoins des résidents :

- « Quand quelqu'un est malade, nous nous mobilisons pour collecter des fonds et permettre à cette personne d'accéder à des soins de santé de meilleure qualité. On lui donne aussi des denrées alimentaires comme de l'huile et du riz pour qu'elle ait quelque chose à manger. » Témoignage d'une femme somalienne de 39 ans.
- « On se mobilise aussi pour collecter des fonds pour les personnes qui ont de gros soucis financiers ou des dettes. » *Témoignage d'une femme somalienne de 45 ans.*

Lorsque les dons de nourriture et d'argent ne suffisent pas, ce sont les marchands de nourriture qui interviennent. Les personnes qui tiennent des magasins ou travaillent dans les marchés des camps de réfugiés doivent souvent vendre leurs produits à crédit pour permettre à leurs clients d'obtenir ce dont ils ont besoin. Dans le camp d'Aysaita, ce système était utilisé par les bénéficiaires d'aide en espèces, dans la mesure où les marchands étaient sûrs d'être payés dès que leurs clients percevaient un versement. Malheureusement, les personnes interrogées indiquaient que ce système, basé sur la confiance, s'était détérioré depuis que les aides en espèces s'étaient espacées et étaient devenus incertaines. Cette pénurie a créé une pression importante pour les personnes qui vendent de la nourriture et d'autres produits, ainsi que pour les acheteurs qui finissent souvent par s'endetter.

La garde d'enfants est une autre forme d'entraide utilisée par les femmes de Dadaab. Cela leur permet d'aller travailler pour gagner leur vie sachant que quelqu'un peut s'occuper de leurs enfants, cuisiner ou faire le ménage. Une Somalienne de 52 ans vivant à Dadaab déclarait:

« l'aide comme je peux. Quand mes voisins sont absents, je m'occupe de leurs enfants. Je leur donne à manger et ils font de même pour moi. [...] Quand il y a un mariage ou que quelqu'un est malade, je participe avec mes modestes moyens. Quand je n'ai pas d'argent, j'offre plutôt une aide en nature, en m'occupant des enfants, en cuisinant, etc. »

Cette femme aujourd'hui veuve travaillait dans le camp en faisant des ménages et en cuisinant pour les personnes qui avaient les moyens de la rémunérer. Ses revenus étant irréguliers, elle n'avait pas toujours d'argent à donner aux autres. Lorsqu'elle était incapable d'aider d'une autre manière, elle proposait ses services à titre gratuit à ses voisins, expliquant qu'ils faisaient la même chose pour elle. Cette femme a également expliqué à quel point le fait de ne pas gagner suffisamment d'argent pour nourrir sa famille était éprouvant. Lorsque son mari était vivant, tous deux avaient des emplois occasionnels. Ils utilisaient ses revenus à lui pour couvrir leurs besoins quotidiens, et ils mettaient les siens de côté pour acheter des vêtements ou parer à des urgences. N'ayant plus qu'un seul revenu, elle explique qu'elle n'a pas toujours assez pour subvenir aux besoins essentiels de sa famille :

« La nourriture que nous recevons ne suffit pas, nous devons acheter nos vêtements avec notre propre argent. Hier par exemple, nous n'avions plus d'huile à la maison, elle était trop chère pour pouvoir en acheter. Je n'avais pas non plus de tomates ni d'oignons, mais j'avais des pommes de terre. Alors j'ai demandé à mes enfants si je pouvais leur faire bouillir des pommes de terre, et que si je trouvais un peu d'argent, on aurait un meilleur repas ce soir-là. »

Des fonds fournis par les plus pauvres

Lorsque l'aide proposée aux réfugiés est insuffisante, les personnes les plus vulnérables doivent s'organiser pour collecter leurs propres fonds. Les réfugiés qui vivent dans des camps où leurs droits et leurs capacités à se déplacer sont limités, sont souvent prisonniers d'une situation où ils ne peuvent pas subvenir à leurs besoins les plus élémentaires. Malgré

ces difficultés extrêmes, les communautés de réfugiés continuent de s'entraider en utilisant le peu de moyens dont elles disposent.

S'il est vrai que les communautés les plus démunies dépendent souvent d'un soutien mutuel, comme cela l'a été largement documenté, des recherches passées ont montré qu'il était dangereux d'en déduire que les communautés qui s'entraident de cette manière peuvent se passer de l'aide des donateurs.3 Les données montrent que cette solidarité a lieu y compris dans des circonstances extrêmement difficiles, et que les camps de réfugiés ne proposent pas le soutien promis aux plus vulnérables. Les recherches de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) montrent également que les villes moyenne et les grandes villes sont mieux à même de soutenir les réfugiés en leur offrant de meilleures opportunités à moindre coût.4

Boel McAteer

Chercheuse, Human Settlements Group, Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), Royaume-Uni

boel.mcateer@iied.org

X:@boelmcateer

- Aysaita est parfois aussi orthographié Asaita, Asayta ou Asayita, en fonction de la source.
- Ces données ont été recueillies dans le cadre du projet financé par le Global Challenges Research Fund intitulé: Out of camp or out of sight? Realigning response to protracted displacement in an urban world: www.protracteddisplacement. orn
- 3. Omata, N. (2017) The myth of self-reliance: Economic lives inside a Liberian refugee camp, Berghahn Books
- 4. IIED (2024) Displaced people: the need for an 'urban first' approach www.iied.org/22526iied

Qui tient les cordons de la bourse des opérations de financement participatif lancées en ligne par les organisations palestiniennes?

Frederike Onland et Mohammad Abu Srour

Les organisations palestiniennes privilégient le financement participatif en ligne afin de déjouer les restrictions des politiques de financement institutionnel. Si ce moyen de financement présente ses propres limites, il place également le pouvoir entre les mains de sociétés et de donateurs individuels.

Le soutien des pays occidentaux aux organisations humanitaires et de développement présentes dans les territoires palestiniens occupés s'est développé dans le contexte des Accords d'Oslo, au début des années 90. Les acteurs politiques internationaux des pays européens et des États-Unis ont promis à la nouvelle Autorité nationale palestinienne des sommes importantes dans le but d'encourager les Palestiniens à accepter les accords d'Oslo et de renforcer le pseudo-État pour en faire un partenaire viable dans le processus de paix. Dans le même temps, d'autres fonds ont été mis à la disposition des organisations de la société civile (OSC) palestinienne, nouvelles et existantes, afin de soutenir la mise en œuvre de ce programme.¹Pour pouvoir accéder à ces fonds, ces organisations devaient montrer que leurs proiets s'inscrivaient dans le cadre du processus de paix dirigé par les occidentaux et appliquer des normes administratives favorisaient des processus d'évaluation et des audits approfondis.²Depuis le début de la guerre contre le terrorisme en 2001, les organisations palestiniennes se sont vues imposer des conditions encore plus strictes, les donateurs craignant que leurs fonds ne soient interceptés par des groupes considérés comme des organisations terroristes. Ces processus ont alimenté une culture de financement restrictive qui impose des conditions strictes aux organisations de la société civile palestinienne qui tentent d'obtenir des fonds pour financer leurs activités.

Certains donateurs institutionnels occidentaux imposent des conditions qui vont bien audelà des procédures de responsabilité et de transparence que l'on trouve habituellement

dans les accords de financement. Le caractère discriminatoire de ces exigences et leur violation du droit des Palestiniens à la liberté d'expression et d'association ont fait l'obiet de critiques.3 L'Union européenne, par exemple, a inclus dans ses contrats de financement des clauses antiterroristes qui peuvent criminaliser l'activisme palestinien et la résistance pacifique. Selon la réglementation de l'UE, la participation à un activisme modéré, le soutien des communautés de la zone C (une partie du territoire palestinien situé en Cisjordanie qui reste de facto sous le contrôle israélien).4 ou la collaboration avec du personnel ou des bénéficiaires ayant été emprisonnés par Israël sont des raisons valables pour suspendre tout financement.5La Suède a, quant à elle, annoncé que les organisations palestiniennes souhaitant accéder à des fonds pour financer des projets humanitaires ou de développement devaient condamner inconditionnellement les groupes de résistance armés palestiniens. De plus, les projets qui demandent le droit de retour ou qui mentionnent l'occupation, le colonialisme de peuplement et l'apartheid sont privés de financement. Seuls les projets qui se concentrent exclusivement sur l'aide humanitaire recoivent actuellement des fonds. Beaucoup d'organisations palestiniennes sont incapables de remplir ces conditions ou s'y refusent. Ainsi, de nombreuses OSC palestiniennes ne bénéficient que d'un accès limité, voire nul, au financement des principaux donateurs institutionnels occidentaux.

Rechercher d'autres sources de financement

Face à des politiques de financement institutionnel restrictives et à l'insatisfaction croissante des Palestiniens vis-à-vis des solutions proposées par les organisations internationales, les OSC palestiniennes ont tenté de trouver des sources de financement leur permettant d'honorer leurs principes. Certaines se sont tournées vers des plateformes de financement participatif en ligne comme GoFundMe, LaunchGood et JustGiving, pour compléter ou remplacer des sources de financement soumises à conditions. Ces plateformes en ligne sont attractives car elles permettent aux organisations de recueillir des fonds sans avoir à effectuer de suivi ou d'évaluation, ni à soumettre aux donateurs des rapports expliquant comment ont été dépensés leurs dons. Et dans la mesure où elles respectent les règles de la plateforme, elles peuvent recueillir des fonds pour n'importe quelle cause ou n'importe quel projet. Si les montants obtenus sont généralement inférieurs à ceux d'une subvention classique, le financement participatif en ligne fournit néanmoins des fonds plus flexibles qui exigent moins de travail.

Les auteurs de cet article ont tous deux travaillé pour une organisation communautaire au sein d'un camp de réfugiés palestiniens en Cisjordanie,⁶ qui a utilisé le financement participatif en ligne. Cette organisation propose des projets d'aide humanitaire et de développement - soutien pédagogique, sport, cours d'arts plastiques et conseils psychosociaux - pour les enfants et les jeunes du camp de réfugiés. Elle est par ailleurs un centre d'activisme et de solidarité internationale lorsque le climat politique le permet.

Face au manque de financement et aux conditions inacceptables imposées par certains donateurs institutionnels, cette organisation a lancé des campagnes de financement participatif en ligne. Sa première campagne, lancée en 2019, lui a permis de couvrir près de 60 % de la totalité de son budget. En 2024, la grande majorité de ses fonds proviennent du financement participatif en ligne, principalement de donateurs individuels basés aux États-Unis. Ces fonds sans conditions ont permis à cette organisation de soutenir sa propre communauté ainsi que d'autres communautés voisines de la zone C, sans renier ses principes et ses priorités.

À première vue, le financement participatif en ligne semble être une solution très intéressante pour les organisations palestiniennes dont l'accès à des sources de financement classique est de plus en plus difficile. En s'adressant directement aux donateurs individuels par le biais des réseaux sociaux et des plateformes. les OSC peuvent en effet obtenir des fonds pour financer leurs activités humanitaires, de développement et d'activisme. Les plateformes de financement participatif permettent aux OSC d'atteindre, partout dans le monde, des personnes qui se reconnaissent dans leur engagement pour la cause ou les activités spécifiques qui nécessitent des fonds, leur évitant ainsi de passer par les donateurs institutionnels sous l'autorité d'un État. Cet aspect est particulièrement important dans un contexte où la prise de conscience en faveur de la cause palestinienne gagne du terrain dans le monde entier, alors que les États occidentaux continuent de suspendre ou de limiter le financement des organisations qui défendent ou agissent pour les Palestiniens. Autrement dit, on peut considérer le financement participatif en ligne comme une forme révolutionnaire du financement populaire, qui propose un financement sans conditions aux OSC palestiniennes.

Se tourner vers les donateurs individuels

Pour autant, le financement participatif en ligne n'est pas une solution miracle aux problèmes de financement des organisations palestiniennes, et il ne peut pas être considéré comme une révolution en matière de financement populaire. Cette stratégie de financement a ses propres contraintes et dynamiques de pouvoir qui limitent l'action et l'indépendance des OSC palestiniennes.

Au lieu de s'adresser au personnel spécialisé d'institutions donatrices, les OSC palestiniennes qui misent sur le financement participatif en ligne doivent encourager les donateurs du monde entier à contribuer à leurs projets. Cela exige de nouvelles compétences en marketing et réduit la palette de projets que les organisations palestiniennes sont en mesure de financer. Certains domaines d'intervention sont plus populaires que d'autres: les initiatives liées à la santé, par exemple, génèrent plus facilement des dons en ligne que les projets

à vocation artistique. Et dans la mesure où les personnes qui soutiennent les campagnes de financement participatif en ligne sont rarement des spécialistes du développement et de l'humanitaire, le projet doit leur être expliqué en termes simples et convaincants. En d'autres termes, le financement participatif d'initiatives complexes, qui nécessitent une compréhension plus approfondie du contexte social, politique et économique, est plus difficile à mettre en œuvre.

L'organisation pour laquelle les auteurs de cet article ont travaillé a récemment collecté des fonds pour deux projets différents : l'un visait à apporter une aide d'urgence en nature dans le camp de réfugiés, l'autre à soutenir un projet à long terme enseignant des compétences techniques aux jeunes réfugiés. La première campagne a eu beaucoup plus de succès que la collecte de fonds pour le projet d'enseignement. Par ailleurs, un groupe de solidarité basé au Royaume-Uni, sollicité dans le cadre de la collecte de fonds pour le programme de compétences techniques, a répondu qu'il préférait financer l'appel d'aide d'urgence alors que ce projet avait déià obtenu un financement suffisant. Cet exemple illustre une tendance générale : les donateurs privilégient les appels d'urgence par rapport aux projets de développement à long terme, même lorsque ceux-ci ont été identifiés comme plus importants par l'organisation, dirigée par des réfugiés, qui les conduit.

Limites spécifiques aux plateformes de financement participatif

Les flux de financement que reçoivent les organisations palestiniennes sont contrôlés, au-delà des donateurs, par un autre acteur : la plateforme de financement participatif. L'approbation de la campagne et le versement des fonds collectés peuvent aussi s'avérer compliqués. Les plateformes à but lucratif doivent se conformer aux lois des pays où elles sont basées, tout en poursuivant leurs propres objectifs commerciaux et en assumant leurs points de vue politiques. Ces entreprises ont non seulement l'obligation légale de respecter les lois antiterroristes, mais elles sont également réticentes à prendre des risques, sachant qu'elles pourraient devenir la cible, y compris sur le plan judiciaire, des groupes qui

s'opposent à la collecte de fonds en faveur des OSC palestiniennes.⁸ Les restrictions et les processus de diligence raisonnable compliquent donc souvent le versement des fonds collectés. Les plateformes posent de nombreuses questions sur la destination et l'utilisation de ces fonds, et peuvent s'opposer à une campagne pour une question de terminologie, comme la mention des termes « apartheid », « droit de retour » ou « occupation ». Dès lors que la documentation de l'OSC, ses méthodes de transfert, le texte de sa campagne ou les activités qu'elle propose sont rejetés par la plateforme, les fonds collectés sont restitués aux donateurs.

Bien que l'organisation pour laquelle les auteurs ont travaillé soit une ONG enregistrée dans les Territoires palestiniens et justifiant d'une expérience vérifiable, le versement des fonds collectés auprès de diverses plateformes s'est avéré difficile. En 2019, par exemple, l'organisation a dû se plier à un processus de diligence raisonnable particulièrement complexe avec GoFundMe. Refusant de débloquer les fonds sur un compte bancaire palestinien, la plateforme a exigé des documents que les OSC palestiniennes ne détiennent pas habituellement. Ce n'est que grâce à l'intervention d'un volontaire européen que les fonds ont finalement pu être débloqués et transférés à l'ONG.

Depuis cet incident, l'organisation utilise essentiellement la plateforme de financement participatif LaunchGood, qui se spécialise dans les organisations et les donateurs musulmans. LaunchGood exige toutefois que les OSC palestiniennes s'enregistrent auprès d'une ONG américaine ou canadienne à titre de partenaire pour, selon la plateforme, respecter les lois américaines sur le terrorisme.9 Ainsi, l'organisation a dû trouver une association caritative américaine ou canadienne acceptant de collecter et de transférer des fonds en son nom, une démarche qui a naturellement influencé le type de projets qu'elle souhaitait mettre en place. Son partenaire américain lui a demandé d'éviter tout langage « politique » concernant l'occupation israélienne, et d'utiliser plutôt des termes et des objectifs purement humanitaires dans le cadre de sa collecte de fonds en ligne. Ces anecdotes montrent que, dans la pratique, l'utilisation des plateformes de financement participatif est loin d'être aisée pour les OSC palestiniennes, et que les politiques de ces plateformes limitent les personnes et les causes qu'elles peuvent

Identifier d'autres ressources, au-delà du financement participatif

Si, pour les organisations palestiniennes, le financement participatif en ligne est effectivement un moyen d'accès aux fonds plus souple, au vu des contraintes exercées par les politiques de financement institutionnelles occidentales, cette méthode n'est pas pour autant une solution de financement sans conditions. Le financement participatif en ligne n'échappe pas aux difficultés de hiérarchie et de restrictions bien documentées qui caractérisent le financement assuré par les donateurs institutionnels occidentaux. Sur ces plateformes, le pouvoir est transféré à des donateurs individuels qu'il faut inciter à faire un don pour soutenir un projet ou une cause. Pour obtenir le montant qu'un seul donateur institutionnel pourrait verser par le biais d'une subvention, il faut convaincre des milliers de personnes dans le monde de faire un don.

Par ailleurs, les plateformes de financement participatif sont des sociétés à but lucratif qui doivent naturellement respecter les lois et veiller à leurs propres intérêts commerciaux. Ces deux contraintes peuvent empêcher les OSC palestiniennes de collecter des fonds pour certains projets. Si la collecte de dons est relativement simple dans le cas d'une aide d'urgence ou de projets liés à la santé, les programmes de développement plus spécialisés, qui investissent dans le bien-être à long terme des Palestiniens, et les initiatives d'activisme politique ont beaucoup plus de mal à obtenir des financements. Ainsi, les projets de nature plus politique lancés par les OSC palestiniennes présentent toujours un déficit de financement que le financement participatif en ligne ne suffit pas à combler.

Des sources de financement non restrictives doivent par conséquent être mises en place pour permettre aux OSC palestiniennes de répondre efficacement aux besoins de leur

communauté et d'exercer leur droit à la liberté d'expression et à la libre association. Ce financement doit pouvoir s'inscrire dans la durée, soutenir les objectifs collectifs palestiniens, et être exempt de conditions liées aux politiques des États occidentaux par rapport à Israël et aux territoires palestiniens occupés. La recherche active d'autres sources et mécanismes de financement doit être une priorité absolue pour toutes les personnes qui œuvrent en faveur de l'épanouissement de la société civile palestinienne.

Frederike Onland

Doctorant, Université d'Oxford, Royaume-Uni

Mohammad Abu Srour

Volontaire pour la Palestine, Territoires palestiniens occupés

abusrour.md@gmail.com

- 1. Benoit Challand, Palestinian Civil Society: foreign donors and the power to promote and exclude, (New York: Routledge, 2009), 68-81
- 2. Andrea Smith, 'The NGOization of the Palestine Liberation Movement: Interviews with Hatem Bazian, Noura Erekat, Atef Said, and Zeina Zaatari', dans The Revolution Will Not Be Funded: Beyond the Non-Profit Industrial Complex, ed. INCITE! (Durham: Duke University Press, 2017), 165-182
- 3. Amnesty International, "European governments donors" discriminatory funding restrictions to Palestinian civil society risk deepening human rights crisis", Amnesty International, 28 novembre 2023 bit.ly/restrictions-société-civile-palestinienne
- 4. Les accords d'Oslo II de 1995 établissent la division administrative de la Cisjordanie en zones A et B, tandis que la zone C fait l'objet d'un régime transitoire. Près de 60 % de la Cisjordanie fait partie de la zone C. Ces terres sont sous le contrôle militaire et civil d'Israël.
- 5. Tariq Dana, 'Criminalizing Palestinian Resistance: The EU's Additional Condition on Aid to Palestine', Al-Shabaka, (February 2020) bit.ly/criminalizing-palestinian-resistance
- 6. Depuis le 7 octobre 2023, la répression des organisations palestiniennes engagées dans la défense et le soutien des réfugiés s'est intensifiée. C'est pourquoi, pour des raisons de sécurité, nous ne pouvons pas révéler ici le nom de cette organisation.
- 7. Joanna Adamska-Mieruszewska et al, 'Keep It Simple: The Impact of Language on Crowdfunding Success', Economics & Sociology volume 14, numéro 1 (2021) : 130-144 bit.ly/impact-language-crowdfunding
- 8. Besan Abu-Joudeh, Joyce Ajlouny et Diala Shamas, 'Mobilizing for Gaza through Crowdfunding and Mutual Aid', 29 février 2024, webinaire bit.ly/mutual-aid-gaza
- 9. Vous pouvez consulter les contraintes appliquées par LaunchGood ici support.launchgood.com/support/solutions/ articles/35000217969-requirements-when-creating-acampaign

Au-delà des indicateurs : enseignements tirés du financement du Pacte jordanien

Katharina Lenner et Lewis Turner

Le Pacte jordanien promettait des solutions « gagnant-gagnant » pour les Syriens et le gouvernement jordanien, permettant aux Syriens de travailler tout en renforçant l'économie jordanienne. Pourtant, les structures de financement du Pacte ont peu bénéficié aux réfugiés syriens.

Le Pacte jordanien,¹ annoncé au début de 2016, a été salué comme une approche transformatrice des moyens de subsistance des réfugiés en situation de déplacement prolongé. Environ 200 000 offres d'emploi avaient été annoncées au bénéfice des réfugiés syriens en Jordanie ainsi que la promesse de transformer la crise des réfugiés syriens en « opportunité de développement ».

En contrepartie de la facilitation de l'accès des réfugiés syriens au marché du travail formel, la Jordanie bénéficierait d'un financement supplémentaire significatif de la part de donateurs, afin de soutenir l'accueil de plus de 650 000 réfugiés syriens enregistrés. La mise en œuvre du Pacte reposait sur l'hypothèse que l'officialisation des moyens de subsistance des réfugiés apporterait à ces derniers une série d'avantages, notamment un travail plus stable et de meilleures conditions de travail, contribuant ainsi à renforcer l'autonomie des réfugiés syriens.

Des recherches ont mis en évidence les difficultés et les limites majeures du Pacte, notamment une mauvaise prise en compte du contexte jordanien et des perspectives des experts locaux, y compris les réfugiés, dans la conception des politiques, ainsi que l'absence d'une approche centrée sur les droits humains ou le droit du travail. Elles ont également révélé les changements limités que le Pacte a apportés aux Syriens, ses répercutions sur d'autres travailleurs marginalisés, ainsi que les succès très limités de ses réformes commerciales très médiatisées. Cependant, le financement du Pacte et les effets de son implémentation ont recu beaucoup moins d'attention.

Le Pacte reposait sur un Programme pour les résultats (P4R) de la Banque mondiale, soutenu par le Mécanisme mondial de financement concessionnel² (GCFF), dont la valeur initiale était de 300 millions de dollars, montant qui a ensuite été augmenté à 400 millions de dollars. Le P4R est un instrument de prêt adopté par la Banque mondiale en 2012, dans lequel la Banque et le gouvernement récipiendaire s'accordent sur des indicateurs de performance. Les fonds sont alors versés en proportion du niveau de respect de ces indicateurs.

Le P4R est une réponse relativement nouvelle aux situations de déplacements forcés. Le programme P4R du Pacte jordanien, qui a pris fin en janvier 2024, est un outil efficace pour comprendre le rôle du Pacte dans le financement des réponses aux situations de déplacement. Selon le HCR,3 le Pacte place la Jordanie « à l'avant-garde des efforts mondiaux pour garantir aux réfugiés et aux communautés d'accueil un accès à un travail décent », mais de nombreux acteurs en lordanie se disent désormais mal à l'aise et déçus des résultats du Pacte. Notre propre recherche montre que l'accent mis par le P4R sur des indicateurs facilement quantifiables comme moven de promouvoir les emplois formels est une cause essentielle des changements modestes que le Pacte a apportés dans la vie professionnelle des réfugiés syriens.4

Les limites de l'officialisation basée sur les indicateurs

Les effets du nombre clairement impressionnant de permis de travail délivrés aux Syriens au cours des huit dernières années posent question. En tant que premier indicateur de décaissement du P4R, et celui lié à la somme de décaissement la plus élevée, ces permis de travail sont devenus le point central des programmes de moyens de subsistance en lordanie à la suite du Pacte. Sur le papier, la campagne de délivrance de permis de travail aux réfugiés syriens a été extrêmement efficace, avec près de 446 000 permis émis entre février 2016 et mars 2024. Selon un document de travail de l'OIT⁵ et de nombreuses autres études, le fait de détenir un permis de travail leur a permis de se sentir plus en sécurité dans leur emploi, réduisant ainsi le risque de harcèlement policier ou d'expulsion (vers le camp d'Azraq ou même vers la Svrie). ce qui représente un changement significatif dans leur vie. Cependant, pour les personnes ayant un emploi, la possession d'un permis de travail n'a pas entraîné une augmentation significative des salaires ni une amélioration des conditions de travail.

Les permis de travail sont également devenus de plus en plus déconnectés des emplois, en partie du fait de leur mode de comptabilisation. Le décompte qui est devenu déterminant pour le décaissement des fonds est un décompte cumulatif. Il prend en compte chaque permis de travail délivré (pour une durée maximale d'un an), et non pas chaque personne détentrice d'un permis. Les chiffres ont également été gonflés par l'octroi de permis rétroactifs (pour des travaux supposés avoir été effectués sans permis les années précédentes) aux Syriens obtenant leur premier permis de travail.

La grande majorité des permis de travail détenus par les réfugiés syriens ne sont pas associés à un emploi ou à un employeur particulier. Ils légalisent plutôt le travail indépendant ou des emplois occasionnels, qui sont souvent précaires, irréguliers et mal rémunérés. Des permis de travail sont aussi accordés pour participer à des projets de « travail contre rémunération » gérés par des ONG, qui peuvent ne durer que trois mois et débouchent rarement sur des emplois durables. Ces permis de travail contre rémunération sont comptabilisés de la même manière que les autres permis d'une durée d'un an. Cela accrédite l'idée que les travailleurs syriens ont des emplois durables et protégés alors qu'ils expirent à la fin de la participation

de l'individu au projet. Les réformes des permis de travail ont permis de générer des statistiques impressionnantes et ont aidé la Jordanie à progresser de manière significative vers les objectifs fixés par le P4R. Toutefois, il est très difficile d'évaluer l'emploi des Syriens – ou leurs conditions de travail – uniquement à partir du nombre de permis octroyés.

Le Pacte aborde très peu les conditions de travail. Les tentatives de prise en compte de cette lacune dans le cadre de l'instrument de financement P4R n'ont pas donné de résultats clairement positifs. Elles se sont essentiellement focalisées sur un nouvel indicateur : les adhésions au système national de sécurité sociale. En considérant cet indicateur comme l'indice de conditions de travail décentes, la Banque mondiale et ses partenaires s'en sont remis à l'hypothèse politique internationale dominante selon laquelle l'intégration des réfugiés dans les systèmes nationaux est souhaitable et bénéfique à moyen terme.

L'adhésion obligatoire au système national de sécurité sociale a remplacé un régime d'assurance privé qui était en viqueur dans le secteur de la construction. Ce régime correspondait bien aux besoins des Syriens en Jordanie, plus soucieux du coût des cotisations et de la couverture des accidents du travail plutôt que des retraites. Le système soutenu par l'État auguel tous les détenteurs de permis doivent désormais cotiser n'est pas aussi bien adapté à leurs préoccupations. Certains travailleurs ont pu accéder à des avantages grâce à leurs cotisations, mais beaucoup ont perçu ce régime comme une taxe supplémentaire plutôt que comme un véritable dispositif de protection sociale.

De même, les initiatives visant à accroître les faibles taux de participation économique des femmes syriennes (et jordaniennes) dans le cadre du P4R ont mis l'accent sur l'octroi de licences et l'enregistrement des entreprises à domicile. Les programmes mis en place pour atteindre cet indicateur ont aidé certaines femmes à créer ou officialiser de petites entreprises existantes, mais beaucoup d'autres n'ont guère trouvé d'avantages à appliquer ce processus coûteux,

complexe et bureaucratique, qui a officialisé les entreprises sans formaliser le travail luimême. La plupart des femmes syriennes exerçant un travail rémunéré en Jordanie se tournent vers des activités économiques de survie, généralement depuis leur domicile, souvent dans la production alimentaire ou l'artisanat. Ce travail s'inscrit dans un temps court ou immédiat, il s'accompagne d'autres responsabilités, et il est précaire et instable, ce qui rend sa formalisation difficile. Le choix d'utiliser comme indicateur les entreprises à domicile n'a pas suffisamment répondu à leurs besoins.

Le programme P4R a officiellement pris fin en janvier 2024. À l'approche de cette échéance, le gouvernement jordanien a commencé à adopter des mesures mettant en danger l'ensemble de la structure du Pacte ainsi que des acquis importants, comme le sentiment accru de sécurité des Syriens face au harcèlement des autorités, les modestes augmentations de salaires (pour certains) ou l'accès à la sécurité sociale pour ceux qui pouvaient réellement en bénéficier. Plus important encore, en octobre 2023, des modifications apportées à la loi sur la sécurité sociale ont entraîné une augmentation significative des taux de cotisation pour de nombreux Syriens (en particulier pour le type de permis le plus courant, dit « permis de travail flexible »), et l'obligation de payer ce taux plus élevé a été rétroactive à compter de janvier 2023. Du fait de ces décisions, des milliers de Syriens ont soudainement accumulé des dettes écrasantes⁶ qui, aujourd'hui encore, ne cessent d'augmenter. En outre, depuis juillet 2024, tous les Syriens sont tenus de payer plus de 500 JOD par an pour renouveler leur permis alors que depuis la création du Pacte ils ne versaient que 10 IOD par an.

La plupart des détenteurs de permis de travail syriens n'ont pas pris confiance, peu à peu, dans le système de sécurité sociale dans le cadre du programme de permis de travail, ni tiré profit d'un emploi formel ; au contraire, ils considèrent ces dispositifs comme une menace et sont prisonniers d'un cycle d'endettement auquel ils ne peuvent échapper que par un retour au travail informel. Concrètement, les Syriens qui ont officialisé

leur emploi conformément aux demandes du gouvernement et des donateurs, se trouvent pénalisés.

Enseignements tirés pour la conception et l'analyse du financement des situations de déplacement.

Il est difficile, au moins à court terme, d'envisager un financement à grande échelle sans indicateurs ni mesures de performance. Cependant, l'évolution du Pacte jordanien montre que les approches de gouvernance des réfugiés fondées sur des indicateurs peuvent perdre de vue leurs objectifs et se couper progressivement des réalités et des besoins réels des réfugiés. Pour être efficace, la conception d'instruments de financement à grande échelle doit inclure une réflexion approfondie sur la manière dont les objectifs politiques se traduisent en indicateurs. Les programmes élaborés sur la base de ces instruments de financement et le choix des indicateurs qui leur sont associés doivent reposer sur deux principes fondamentaux.

· Privilégier le fond sur la forme

Les indicateurs doivent privilégier des réalisations dont les bénéficiaires euxmêmes reconnaîtraient qu'elles améliorent de manière pertinente et significatives leur vie, et non des objectifs facilement quantifiables qui sont en apparence des indicateurs de changements significatifs.

· Faire participer les réfugiés

Les réfugiés doivent participer aux étapes de conception et d'évaluation des indicateurs. Par exemple, des enquêtes à grande échelle menées par des réfugiés, combinées à des recherches qualitatives, pourraient fournir des informations sur les priorités des réfugiés et permettraient de savoir s'ils estiment que les interventions politiques ont amené des changements positifs dans leur vie.

Dans le cadre des futures interventions en matière de moyens de subsistance, les initiatives de financement pourraient s'inspirer du Pacte jordanien en mettant l'accent sur les points suivants:

 Des interventions politiques qui perdureront au-delà du financement Des changements législatifs d'une nature plus permanente, dont la mise en œuvre ne dépend pas du financement continu des donateurs et qui accordent des droits aux réfugiés, aideraient ceux-ci à s'établir à moyen terme et à devenir plus autonomes, même lorsque les financements à grande échelle ne sont plus disponibles. Les réfugiés syriens (et autres) en Jordanie pourraient, par exemple, acquérir le droit d'ouvrir un compte en banque, de posséder leur propre entreprise ou d'obtenir facilement un permis de conduire sans avoir besoin d'un partenaire jordanien.

La syndicalisation

Les interventions politiques visant à améliorer les moyens de subsistance des réfugiés doivent considérer ces derniers comme des travailleurs. L'officialisation peut rapidement devenir inopérante si elle ne s'accompagne pas de réformes soutenant la syndicalisation des travailleurs et augmentant le pouvoir individuel et collectif des travailleurs réfugiés. Ces interventions pourraient inclure une collaboration avec les syndicats et les défenseurs des droits des travailleurs, le renforcement de la capacité des travailleurs à s'organiser eux-mêmes, ou un soutien juridique pour leur permettre de faire valoir plus efficacement leurs droits.

En résumé, les instruments de financement à grande échelle liés aux contextes de déplacement doivent aller au-delà des objectifs chiffrés facilement accessibles, souvent utilisés comme indicateurs de changement positif. L'exemple du Pacte jordanien le démontre clairement et nous met en garde contre les approches des moyens de subsistance qui, dans une vision superficielle, considèrent la formalisation comme une solution miracle

pour l'intégration des réfugiés sur le marché du travail. Pour s'assurer que les programmes découlant de ces instruments de financement restent en phase avec la réalité des réfugiés (et apportent un changement durable), il est essentiel que les réfugiés participent à la définition et à l'examen continu des indicateurs de réussite appropriés.

Katharina Lenner

Maître de conférences en sciences sociales et politiques Université de Bath, Royaume-Uni k.lenner@bath.ac.uk

Lewis Turner

Maître de conférences en politique internationale Université de Newcastle, Royaume-Uni

lewis.turner@newcastle.ac.uk

Cette recherche a été possible grâce à l'aide financière du projet ASILE, financé par le programme Horizon 2020 de l'Union européenne (accord de subvention n° 870787) ; du projet intitulé « Obstacles et défis à la participation des femmes sur le marché du travail », soutenu par le QRGCRF (Global Challenges Research Funding); ainsi que du projet « Renforcement de la protection sociale dans l'industrie du vêtement en Jordanie et en Turquie », financé par l'AHRC (accord de subvention n° AH/Too8o67/1).

- 1. bit.ly/JordanCompact
- 2. bit.ly/opportunities-jordanians-syrian-refugees
- 3. bit.ly/unhcr-jordan-work-permits-syrian-refugees
- 4. Lenner K and Turner L (2024) 'The Jordan Compact, Refugee Labour and the Limits of Indicator-oriented Formalization' Development and Change bit.ly/jordan-compact-refugeelabour-limits
- 5. bit.ly/examining-barriers
- 6. Voir Fawaz A, Lenner K, Sadder I, Shehada R, et Turner L (2024) 'Sky-high fees with few benefits: What's wrong with social security for Syrians in Jordan' The New Humanitarian bit.ly/sky-high-fees-few-benefits

Obligations axées sur les réfugiés : les investissements à impact social et leurs implications en matière de protection internationale

Daria Davitti, Sara Arapiles et Pablo Pastor Vidal

Des obligations axées sur les réfugiés pourraient compléter les fonds du secteur public et contribuer au développement économique des pays qui les accueillent, mais l'accent mis sur la participation des réfugiés au marché du travail risquerait de compromettre la protection dont ils bénéficient.

Dans un contexte de réduction générale de l'aide des donateurs traditionnels, la communauté internationale a radicalement changé la façon dont elle finance les réponses humanitaires aux déplacements de réfugiés au cours des dix dernières années. Aujourd'hui, le « financement des réfugiés » suscite un intérêt croissant. Cette expression fait référence à de nouveaux instruments financiers présentés sous la forme de « solutions axées sur le marché » qui visent à attirer des capitaux privés afin de répondre aux défis sociétaux que pose l'arrivée d'un grand nombre de réfugiés.

Ce changement de paradigme, qui transforme le financement classique en investissement, repose sur l'hypothèse que les capitaux privés peuvent compléter les fonds du secteur public pour financer les réponses apportées aux réfugiés et soutenir les pays d'accueil qui font face à des difficultés budgétaires liées à l'accueil des réfugiés. Le financement des réfugiés promet de combler le fossé qui existe entre les réponses humanitaires et les interventions de développement, tout en soutenant le développement économique des pays d'accueil. Or, on ne dispose à l'heure actuelle que de très peu d'informations sur les implications socioéconomiques, iuridiques et financières de cette transition vers le financement des réfugiés. On sait en revanche que les précédentes tentatives d'attirer des capitaux privés dans des contextes de développement et de changement climatique se sont soldées par des échecs.

L'obligation à impact social KOTO lancée en Finlande (2017-2023),¹ pour intégrer les réfugiés dans le marché du travail finlandais, est l'occasion d'examiner certains défis de taille qu'a soulevés ce tournant financier. Plus précisément, on peut craindre que ces instruments n'aggravent la précarité des réfugiés et le caractère temporaire de la protection qui leur est accordée, et qu'ils ne suscitent des politiques qui externalisent le contrôle des migrations et confinent les réfugiés dans la zone d'où ils proviennent.

Comprendre les instruments financiers axés sur les réfugiés

Il existe quatre grandes catégories d'instruments financiers axés sur les réfugiés :

- Les prêts concessionnels: il s'agit de prêts accordés par un gouvernement ou par un investisseur philanthropique à des taux inférieurs à ceux du marché.
- 2. Les fonds d'assistance technique: ces fonds visent à soutenir la création d'entreprises. Leur mission essentielle est d'être des « bâtisseurs d'écosystèmes » qui ils facilitent l'entrepreneuriat des réfugiés et attirent des investisseurs privés.
- 3. Les garanties et assurance contre les risques: généralement proposées à des taux inférieurs à ceux du marché, les assurances paramétriques contre les catastrophes naturelles et les pandémies sont de bons exemples de ce type d'instruments.
- 4. Les subventions de projets en phase de conception : ces instruments sont

généralement liés à des réformes du cadre juridique ou politique du pays d'accueil. Dans le contexte des réfugiés, comme dans le cas du Pacte jordanien par exemple, ces instruments permettent d'adopter des lois favorisant l'accès au marché du travail par les réfugiés dans un nombre limité de cas de figure.

Obligations à impact social axées sur les réfugiés

S'appuyant sur certaines caractéristiques des fonds d'assistance technique (création de nouveaux écosystèmes) et des garanties (réduction des risques), les obligations à impact social (OIS) sont une forme de financement novateur qui répond à des problèmes sociaux en se concentrant sur les résultats obtenus. Concrètement, les OIS sont des contrats multipartites qui permettent aux gouvernements et à des investisseurs externes - fondations ou agences de développement - de mutualiser le risque qui accompagne tout investissement dans une politique sociale. Contrairement aux instruments de dette traditionnels émis par le gouvernement, la rémunération de l'investisseur dépend ici de l'atteinte des objectifs stipulés dans le contrat dans un délai spécifié. Un retour sur investissement n'est versé à l'investisseur que si le résultat recherché est atteint. Les OIS axées sur les réfugiés sont a priori des solutions intéressantes pour toutes les parties concernées.

Avec une OIS, le gouvernement ne débloque les fonds nécessaires à la rémunération des investisseurs que lorsque les résultats convenus ont été obtenus. Lorsqu'un gouvernement hésite (pour des raisons budgétaires ou politiques) à mobiliser des capitaux à l'avance pour financer des politiques liées aux réfugiés, les OIS permettent de financer les programmes de réfugiés sans attribuer de fonds à l'avance. Les contrats d'OIS sont mis en place par des banques ou d'autres institutions financières chargées de superviser la mise en œuvre du projet. Agissant en qualité d'intermédiaire, celles-ci reçoivent les fonds des investisseurs

privés et les transfèrent aux prestataires de services. Dès que les objectifs stipulés dans le contrat ont été atteints, elles reçoivent un paiement de la part du bailleur de fonds qui a financé les résultats (en l'occurrence, le gouvernement) et rémunèrent les investisseurs en conséquence. L'institution financière bénéficie de ce système en prélevant des frais sur ces transactions, et les OIS lui permettent aussi d'élargir le portefeuille de placements qu'elle propose à ses clients.

Les prestataires de services sont généralement des organisations non gouvernementales ou à but non lucratif chargées de travailler avec les bénéficiaires du projet en lien avec les OIS (en l'occurrence, des réfugiés) afin d'obtenir les résultats sociaux convenus dans le contrat. Ces prestataires recoivent des fonds de la part de l'intermédiaire pour mettre en œuvre les projets convenus. Ce système leur offre une plus grande souplesse pour exécuter et ajuster leurs activités car les paiements sont conditionnés aux résultats obtenus plutôt qu'à la façon dont ceux-ci doivent être atteints. À la fin du cycle de l'OIS, le gouvernement peut choisir de poursuivre l'OIS ou de revenir à une forme de financement classique.

L'expérience finlandaise

Comme indiqué plus haut, le gouvernement finlandais a lancé une OIS axée sur les réfugiés pour répondre aux arrivées de réfugiés en 2015, suite de l'escalade du conflit armé en Syrie. Après un projet pilote lancé en 2016, le ministère finlandais de l'Économie et de l'Emploi a émis l'Obligation à impact social KOTO dans l'ensemble du pays en 2017. L'objectif de cet instrument d'une durée de trois ans était de proposer aux réfugiés une formation professionnelle et linguistique pour accéder au marché du travail. Cette toute première initiative européenne d'OIS axée sur les réfugiés était co-financée² par le Fonds européen d'investissement, le Fonds européen pour les investissements stratégiques et la Commission européenne, en collaboration avec des investisseurs privés et institutionnels.

Près de 14.2 millions d'euros ont été levés auprès d'investisseurs. Le Fonds européen d'investissement a fourni 71 % de l'investissement total ainsi que des connaissances et une expertise significatives en matière de structuration et de gouvernance de fonds. Les bénéficiaires de cette OIS3 étaient des immigrés de 17 à 63 ans ayant obtenu un permis de séjour au titre de la protection internationale et inscrits comme demandeurs d'emploi auprès de l'Office finlandais pour l'emploi et le développement économique. La formation professionnelle proposée aux bénéficiaires de ce programme répondait directement aux principales lacunes du marché du travail finlandais. Les résultats obtenus par l'OIS KOTO ont, eux, été évalués à l'aide des numéros d'identification des bénéficiaires. L'Institut d'assurances sociales (Kela) de la Finlande était chargé de surveiller les données concernant les allocations chômage, tandis que l'administration fiscale finlandaise surveillait les données relatives à l'impôt sur le revenu.

Le ministère finlandais des Affaires étrangères et de l'Emploi a d'abord chargé Equipus Ltd, et plus tard FIM Impact Investing Ltd, de mettre en place et de superviser cette OIS. Le résultat convenu était l'inclusion de 2 500 participants sur le marché du travail sur une période de trois ans. Selon les données disponibles, 2 217 personnes ont participé à ce programme, 1692 ont reçu une formation d'au moins 70 jours, et à la fin de l'année 2020, 1 062 participants avaient décroché un emploi. Le gouvernement finlandais a annoncé que le taux de réussite de 50 % de l'OIS KOTO représentait une solution « triplement gagnante »4 qui profitait à la fois à l'État hôte, aux réfugiés et aux investisseurs. En dépit de cette réussite, l'initiative n'a pas été reconduite et l'OIS KOTO a été remplacée par un programme d'emploi plus étendu, basé sur la performance, et qui ciblait les personnes en chômage de longue durée.

Implications possibles en matière de protection internationale

L'exemple ci-dessus montre qu'il est encore tôt pour évaluer de manière concluante les avantages et les inconvénients des obligations axées sur les réfugiés. S'il ne fait aucun doute que ces instruments peuvent financer des projets sociaux que les gouvernements hésitent à mettre en œuvre, et qu'ils permettent aux réfugiés de suivre des formations pour accéder au marché du travail, certains craignent que ces obligations ne créent une dépendance à l'égard des marchés financiers, tout en augmentant la précarité et le caractère temporaire de la protection accordée aux réfugiés. La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants de 2016, le Cadre d'action global pour les réfugiés, et le Pacte mondial sur les réfugiés de 2018 encouragent tous les trois l'utilisation d'obligations axées sur les réfugiés et d'autres instruments financiers novateurs.5 L'un des objectifs du Cadre d'action global pour les réfugiés consiste à élargir l'accès aux solutions des pays tiers tout en renforçant l'autonomie des réfugiés. Les tendances politiques actuelles révèlent toutefois, parallèlement à ces objectifs, une multiplication des solutions temporaires, ainsi que des tentatives visant à stopper les arrivées spontanées et à limiter l'accès à l'asile territorial

Comme le montre l'OIS KOTO, les gouvernements préfèrent prioriser les projets qui comblent les lacunes du marché du travail plutôt qu'investir à plus long terme pour répondre aux besoins des réfugiés. Si ces deux objectifs ne s'excluent pas nécessairement, cette approche peut néanmoins prioriser un certain type de réfugié idéal, capable de travailler, de produire et, au final, de gagner son indépendance. Le risque de cette approche est qu'elle pourrait créer un nouvel éventail de statuts de réfugié, allant du « réfugié entrepreneur » à une extrémité jusqu'au « réfugié hyper-vulnérable » à l'autre. Cette vision prioriserait les compétences existantes

des réfugiés (le fait de savoir lire et écrire en alphabet latin, par exemple, comme dans le cas de l'OIS KOTO) ainsi que la probabilité de leur accès rapide au marché du travail pour devenir autonomes, plutôt que leurs besoins et leurs droits en matière de protection. Dans une telle approche, les projets visant à fournir un abri, une éducation de base et des soins de santé ne seraient pas forcément prioritaires. Dans un contexte où les récentes politiques européennes mettent en avant la protection temporaire, le retour au pays, et une évaluation proactive du besoin continu de protection de chaque réfugié (au Danemark et en Suède, par exemple), les objectifs des obligations axées sur les réfugiés pourraient compromettre la protection de ces personnes.

En outre, lorsque la réponse apportée aux réfugiés se focalise essentiellement sur l'obtention de leur autonomie et la création d'un environnement favorable pour les investisseurs, qu'advient-il alors des principes de « solutions durables » et de « protection internationale »? Dans le cas des OIS KOTO, les bénéficiaires ciblés par ce programme et les objectifs convenus reposaient sur un concept de réfugié idéalisé, capable d'accéder rapidement au marché du travail. Les interventions de protection financées par les obligations axées sur les réfugiés se concentrent quant à elle sur des activités qui visent à renforcer les compétences, à obtenir des qualifications professionnelles, à créer des entreprises, à faciliter l'entrée sur le marché, et elles prévoient des subventions pour lancer des start-ups. Lorsque les mesures de protection cherchent à générer un retour sur investissement, les investisseurs privés deviennent des partenaires clés pour assurer la mise en œuvre du projet et la protection des individus concernés. Ainsi, les intérêts de ces investisseurs et les objectifs convenus dans les contrats des obligations axées sur les réfugiés jouent un rôle prépondérant dans le

choix des réfugiés que les politiques nationales et internationales doivent « protéger ». Malgré des appels répétés pour l'élargissement et le renforcement de financements novateurs axés sur les réfugiés, les défis présentés dans cet article ont jusqu'à présent été largement négligés. Seul le temps nous dira dans quelle mesure le financement axé sur les réfugiés parviendra à infléchir les mesures de protection internationale actuellement déployées au sein de l'UE et au-delà.

Daria Davitti

Maître de conférences, université de Lund, Suède

daria.davitti@jur.lu.se

X:@DariaDavitti

Sara Arapiles

Stagiaire postdoctorale, université de Lund, Suède

sara.arapiles@jur.lu.se

X: @Arapiles_Sara

Pablo Pastor Vidal

Chercheur doctorant, université de Lund, Suède pablo.pastor_vidal@jur.lu.se

X:@past_pablo

Avertissement : cette recherche a été financée par l'Union européenne (ERC, REF-FIN, projet n° 101117081_REF-FIN). Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document appartiennent toutefois à ou aux auteurs et ne reflètent pa nécessairement ceux de l'Union européenne ou du Conseil européen de la recherche. Ni l'Union européenne ni l'autorité chargée de l'octroi de la subvention ne peuvent être tenues responsables de ces points de vue ou de ces opinions.

- KOTO est l'abréviation du mot « kotouttamisen » qui signifie « intégration ». Plus d'informations sont disponibles sur : bit.ly/ integration-sib-project
- 2. bit.ly/koto-sib-structure
- 3. bit.ly/koto-social-impact-bond
- 4. bit.ly/koto-sib-case-study
- 5. Zagor M (2024) From Borders to Pathways: Innovations and Regressions in the Movement of People into Europe ANU Press

Repenser le financement des personnes déplacées au sein de leur pays : les enseignements de l'Afghanistan

Olivier Lavinal, Lauren McCarthy et Nassim Majidi

Le financement de l'aide apportée aux personnes déplacées à l'intérieur de l'Afghanistan est particulièrement complexe. Une focalisation sur l'intégration locale avec l'implication d'acteurs locaux, du secteur privé, de la diaspora, et le financement climatique, pourrait offrir une solution viable.



Une fillette photographiée dans un camp de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays à Kaboul, Afghanistan. Crédits : Preethi Nallu/Samuel Hall

L'élaboration de projets de financement pour les personnes déplacées au sein de leur pays est une entreprise difficile et particulièrement complexe dans les contextes fragilisés, marqués par les conflits, la violence et où les gouvernements sont politiquement isolés. L'Afghanistan est un exemple type de ce genre de situation (depuis l'arrivée au pouvoir en août 2021 de l'administration intérimaire des Talibans) dans la mesure où l'aide humanitaire se résume à la prise en charge des besoins fondamentaux, et les échanges avec les autorités à un dialogue technique. En Afghanistan, la communauté internationale privilégie les approches axées sur l'humanitaire, sur le développement et sur la paix pour apporter des solutions aux déplacements internes en s'appuyant sur

la recherche et les données factuelles, les réponses opérationnelles et le financement.

La création de l'Office du conseiller spécial pour les solutions au déplacement interne en 2023 est inédite car elle prend acte du coût élevé des déplacements prolongés et des nombreux obstacles aux solutions durables. On constate toutefois que, depuis la Déclaration de New York de 2016¹ de l'Assemblée générale des Nations unies, l'action de la communauté internationale se concentre sur le soutien aux réfugiés et à d'autres migrants. Aujourd'hui, le financement international des déplacements internes reste rare, et son renforcement est peu probable.

Dans ce contexte, les ressources disponibles doivent avoir un impact maximal en tenant

compte des aspects suivants :

Les gouvernements sont-ils prêts à s'engager et à consacrer des ressources aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ? Comme les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays sont, par définition, des ressortissants nationaux, les décisions concernant leurs besoins et l'assistance à leur apporter ont une forte dimension politique, notamment dans les contextes fragiles, marqués par les conflits et de la violence. Traditionnellement, le financement du développement repose sur le principe de la responsabilité gouvernementale, mais dans les Etats fragilisés, en proie à des conflits ou à la violence, l'application de ce principe est particulièrement compliquée. Les entités qouvernementales ont tendance à alimenter la violence et les déplacements, à nier les besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et des groupes marginalisés, et elles ne créent pas les conditions nécessaires à des déplacements dignes et volontaires.

Les fonds réservés pourraient-ils profiter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays? La création par la Banque mondiale d'un fond consacré aux réfugiés et à leurs hôtes a renforcé les attentes en matière d'attribution de ressources spécifiques aux populations déplacées, que ces personnes aient franchi ou pas une frontière. Toutefois, la création de ces fonds était essentiellement motivée par l'absence de mesures incitant les pays qui accueillent des réfugiés à affecter leurs ressources de développement limitées à des non-ressortissants, une raison qui ne concerne pas les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Le fait de conditionner la mise à disposition de ressources supplémentaires au nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays pourrait en fait s'avérer contreproductive en présentant des données faussées ou en aggravant les tensions qui existent entre les communautés déplacées et les communautés d'accueil.

Le financement du développement traditionnel peut-il constituer une solution aux déplacements ? La majorité des financements consacrés aux déplacements internes relèvent du secteur humanitaire et suivent des cycles de paiement de six à douze mois. Cette situation est au cœur de la stratégie qui vise à intégrer les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays au financement du développement. L'inclusion systématique des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays dans le financement

du développement pourrait effectivement optimiser les résultats obtenus dans les pays concernés.

Les défis rencontrés dans le financement des solutions axées sur les déplacements en Afghanistan

En Afghanistan, où le nombre de personnes déplacées est estimé à 6,3 millions,² la présence d'un gouvernement taliban de facto complique la mise en place d'un financement efficace et inclusif. Depuis l'arrivée au pouvoir des Talibans en août 2021, les donateurs internationaux ont suspendu leurs contributions en matière de développement. Or, dans ce contexte de déplacements prolongés, l'absence de réponse structurelle constitue un obstacle majeur à la recherche de solutions durables et à leur financement.

Les organisations des Nations unies (comme l'International Organization for Migration) et les banques multilatérales de développement (comme la Banque mondiale) interviennent au niveau humanitaire afin de répondre aux besoins humains fondamentaux et de soutenir le peuple afghan. Ce soutien comprend des services élémentaires hors budget qui échappent au contrôle de l'Administration intérimaire des Talibans et reposent sur une « approche fondée sur des principes » qui assure des prestations par et pour des femmes.

Des interventions s'inscrivant dans les principes ci-dessous seront essentielles pour veiller à ce que les ressources disponibles soient dépensées de manière à optimiser les résultats obtenus :

Améliorer l'accès aux services publics

L'intégration économique et sociale des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, en les incluant dans les systèmes nationaux de santé et d'éducation, et en leur donnant accès aux services publics et aux programmes de subsistance et de logement est un impératif incontournable. Alors que les projets de développement en Afghanistan sont actuellement suspendus, les discussions axées sur les « solutions urbaines inclusives » peuvent néanmoins se poursuivre en tant qu'étape préparatoire des prochaines discussions sur l'urbanisme. Les solutions apportées au déplacement doivent inclure un accès à des moyens de subsistance durables dans la mesure où les décisions liées au déplacement et à la mobilité ont généralement des dimensions économiques. Une bonne compréhension des

dépenses publiques, ainsi que des contributions des ménages et de la diaspora dans des secteurs clés comme la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement permettrait d'assurer un soutien continu aux communautés affectées par le déplacement.

Intégration au débat des personnes dans le besoin

Dans les pays touchés par des conflits, les déplacements internes sont souvent une façon d'identifier les personnes les plus vulnérables. Ce type de critères apporte une garantie d'efficacité des programmes d'aide déployés dans les contextes où les ressources sont limitées. Toutefois, la priorisation des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays par rapport à d'autres groupes de citoyens n'est pas forcément le moyen le plus efficace de lutter contre la vulnérabilité. Il faut en effet tenir compte d'autres facteurs pour proposer un soutien qui favorise l'intégration locale en répondant aux besoins plus généraux de la communauté. Cette approche implique l'inclusion systématique de groupes clés, sachant que le genre, le déplacement et le handicap constituent des marqueurs d'inclusion potentiels.

Utilisation d'approches sectorielles

Traditionnellement traités comme des crises humanitaires, les déplacements forcés tendent à s'inscrire dans la durée en raison de la nature persistante de la cause du déplacement (conflits, changement climatique) et de la complexité des solutions durables. Or, la majorité des financements externes proposés à l'échelle mondiale concernent des projets humanitaires et font généralement suite à des demandes urgentes à court terme. Dans les situations prolongées, le renouvellement de programmes d'urgence déployés en réponse à des crises est peu susceptible d'être efficace. Dans ce genre de cas, il est préférable, du point de vue financier et social, d'opter pour des réponses durables. Les approches misant sur le lien qui relie l'humanitaire, le développement et la paix peuvent éventuellement s'avérer utiles.

Stratégies de financement et solutions destinées aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays

 Envisager le recours à des mécanismes de financement qui ne concernent pas spécifiquement le déplacement Les décisions de financement doivent être en rapport avec les causes du déplacement, et

s'attaquer plus particulièrement au chaînon manguant entre le financement climatique et le programme de solutions durables. En Afghanistan, la majorité des déplacements les plus récents sont dus au changement climatique et aux chocs environnementaux. Le financement du déplacement par le biais de l'action climatique est une bonne solution puisque la résilience climatique fait consensus chez toutes les parties prenantes: autorités, donateurs, société civile et acteurs internationaux. Il est donc essentiel que les donateurs et les responsables de la mise en œuvre de programmes de résilience climatique, comme la Banque asiatique de développement, la Fondation Aga Khan, l'UNICEF et la Banque mondiale, s'engagent dans ce sens et intègrent de manière significative le programme de solutions durables dans leurs interventions climatiques.

Inclure les acteurs locaux dans la planification et la prise de décision

Dans un contexte où le gouvernement de facto ne bénéficie d'aucun soutien budgétaire direct, il faut identifier des solutions de conception et de planification au niveau local qui encouragent la résilience des communautés face au changement et renforcent leurs capacités à intégrer les personnes déplacées. Cette approche nécessite un financement pluriannuel pour maintenir un dialogue cohérent et un engagement fort. Elle implique également le recours à des personnes capables de faire progresser efficacement le programme, à savoir des acteurs locaux ayant les moyens d'entrer en contact avec un vaste éventail de parties prenantes (y compris les personnes déplacées), et des personnes capables de concevoir des processus budgétaires participatifs pour mobiliser des fonds publics ou obtenir le financement de donateurs dans le cadre des solutions requises. Samuel Hall a pour la première fois mis en œuvre cette approche dans la ville de Jalalabad en Afghanistan. Ce projet souligne les avantages que présentent les forums de planification participative dans l'élaboration de solutions inclusives.3

Exploiter les données pour créer un narratif commun sur le financement requis

Les plans financiers qui se focalisent sur la réduction du nombre de personnes en situation de déplacement prolongé peuvent présenter certaines limites dans les contextes où les chiffres sont imparfaits et manguent de fiabilité. Pour résoudre la question des coûts, il est préférable de privilégier le renforcement de la résilience et de simplifier les transferts de fonds numériques, les investissements de la diaspora et ceux du secteur privé en Afghanistan. Cette approche nécessite l'intégration de données sur l'inclusion des groupes déplacés ainsi que l'utilisation d'outils spécifiques pour comprendre comment soutenir les femmes déplacées relativement à leurs moyens de subsistance et à leurs activités entrepreneuriales.4 Les efforts actuellement déployés par l'International Organization for Migration et par le HCR pour mieux identifier le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays sont également une initiative importante qui permettra de générer des données utiles pour l'évaluation des progrès accomplis pour parvenir à des solutions durables.

Reconnaître le rôle que jouent les communautés de la diaspora et le secteur privé

Des données qualitatives ont montré que les communautés de la diaspora jouent un rôle important dans le soutien aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays en Afghanistan. L'inclusion de ces communautés et du secteur privé dans les étapes de planification pourrait favoriser un financement plus durable ainsi que des solutions à long terme aux déplacements internes en Afghanistan. Des données complémentaires seront néanmoins nécessaires, concernant les transferts de fonds et le rôle qu'ils jouent précisément dans le financement des solutions dans les contextes fragiles, marqués par les conflits et la violence.

Réflexions

Si la mise en place de solutions en matière de déplacement est de la responsabilité des gouvernements, des réponses différentes sont toutefois nécessaires en fonction du contexte, de la complexité du rôle, et des forces et des faiblesses de chaque État. Bien souvent, les gouvernements nationaux contribuent aux déplacements internes et à leurs facteurs, ou subissent eux-mêmes leurs effets. Les approches de financement qui intègrent les personnes déplacées ainsi que les communautés qui les accueillent, qui optent

pour des réponses localisées et qui effectuent une exploitation cohérente des données seront essentielles pour faire progresser les cadres existants afin d'obtenir les résultats escomptés.

L'élaboration de réponses aux besoins des personnes déplacées en Afghanistan est une tâche particulièrement complexe. Toute inaction, qu'elle soit due à une paralysie politique ou à une incapacité à utiliser les bonnes pratiques ou à tirer de bons enseignements, aurait des conséquences dramatiques pour les Afghans les plus vulnérables face à la pauvreté, à l'inégalité entre les sexes et au changement climatique. Pour éliminer les obstacles à la mise en place de solutions durables et soutenir la résilience des communautés concernées par le déplacement, il est nécessaire de privilégier des investissements tactiques à long terme, y compris à travers les canaux du financement climatique.

Olivier Lavinal

Responsable des programmes, Développement durable et infrastructures – Afghanistan, Banque mondiale olavinal@worldbank.org

Lauren McCarthy

(Ancienne) Coordinatrice des solutions durables – Afghanistan, International Organization for Migration

lauren.mccarthy00@gmail.com

Nassim Majidi

Co-fondatrice et directrice exécutive de Samuel Hall

nassim.majidi@samuelhall.org linkedin.com/in/nassimmajidi/

Avertissement: les observations, interprétations et conclusions exprimées dans ce document appartiennent entièrement aux auteurs et ne doivent pas être attribuées de quelque manière que ce soit à la Banque mondiale, aux Directeurs exécutifs de son Conseil d'Administration, ou aux gouvernements qu'ils représentent, et ne représentant pas nécessairement le point de vue de l'OIM.

- 1. bit.ly/ny-declaration-refugees-migrants
- 2. https://dtm.iom.int/fr/afghanistan
- 3. Samuel Hall (2024) 'Planning for Inclusive Urban solutions in Afghanistan' https://dtm.iom.int/fr/afghanistan
- 4. Barratt, S. et al (2024) Afghanistan's unfolding crisis: wellbeing and livelihoods of displaced people before and after regime change bit.ly/afghanistan-unfolding-crisis

Des réfugiés qui aident des réfugiés : le financement d'organisations dirigées par des réfugiés implantées en Égypte

Alya Al-Mahdi, Buay Peter Kun et Daowad Adam

Les conditions imposées par les donateurs internationaux bloquent souvent l'accès des organisations dirigées par des réfugiés (RLO) au financement. Or, comme le montrent les RLO basées en Égypte, le financement direct des RLO est une réponse efficace, rentable et durable face aux déplacements.

La grande majorité des RLO basées en Égypte sont des entités locales qui fonctionnent uniquement grâce aux dons de temps, de compétences et de ressources de la part de volontaires qui s'engagent pour leurs communautés. Alors que le fossé ne cesse de se creuser entre les besoins des réfugiés et leur accès à des services pour faire valoir leurs droits, les RLO d'Égypte comblent des lacunes critiques qui existent dans ce domaine en proposant des services aux réfugiés et aux migrants, et notamment aux personnes nouvellement déplacées qui n'ont pas accès aux services de l'Agence des Nations unies pour les réfugiés ou des ONG locales ou internationales.

En tant que premiers intervenants, ces RLO apportent une assistance immédiate en terme d'abri, de nourriture, de prêts d'urgence et d'enregistrement des naissances. Elles jouent un rôle clé pour orienter les réfugiés vers des services essentiels, leur permettant d'accéder à des documents juridiques, des soins de santé ou des services pédagogiques, ou de répondre à d'autres besoins élémentaires. Les ONG locales et internationales font souvent appel aux RLO pour atteindre les réfugiés et déployer leurs propres services en s'appuyant sur les volontaires et les installations de celles-ci. Mais si les ONG locales et internationales considèrent les RLO comme des partenaires clés, elles ne partagent que rarement leur financement avec elles. Dès que le projet d'une ONG locale ou internationale est terminé, les services qu'elle propose prennent généralement fin, ignorant le fait que les communautés continuent de faire appel aux RLO. Celles-ci doivent alors poursuivre leurs opérations d'assistance sans aucune aide financière.

Lacunes des méthodes de financement classiques

Les modèles de financement classiques' répondent souvent à une logique descendante qui ne permet pas de relever les défis complexes auxquels sont confrontées les communautés déplacées. Ces défis nécessitent plutôt la mise en place de modèles de partenariat largement utilisés par l'Agence des Nations unies pour les réfugiés et les organisations affiliées à l'ONU.

Les RLO basées en Égypte se heurtent souvent à des obstacles importants pour accéder à des financements en raison de contraintes iuridiques qui les empêchent de s'enregistrer officiellement. Par ailleurs, l'absence de documents officiels et de comptes bancaires complique le financement des donateurs. Pour couvrir leurs frais de base (loyer, services publics, rémunération de leur personnel, etc.), les RLO puisent dans leurs propres ressources et font appel aux dons. Malgré ces difficultés et la faiblesse de leurs ressources, les RLO jouent un rôle essentiel dans la réponse apportée aux réfugiés, et leur action sur le terrain est véritablement déterminante pour aider ces communautés. La réussite et l'efficacité de ces RLO sont la preuve irréfutable que les réfugiés possèdent les connaissances et les compétences nécessaires pour élaborer et mettre sur pied des projets qui profitent à leurs communautés.

De nouveaux modes de financement des RLO

Les nouveaux mécanismes de financement qui voient actuellement le jour laissent entrevoir la possibilité d'une aide communautaire plus directe, plus efficace et plus durable en attribuant directement des ressources financières aux RLO, en donnant à celles-ci les moyens d'adapter leurs interventions aux

besoins spécifiques de leurs communautés, et en cultivant un sentiment d'appropriation et d'autonomie au sein des populations déplacées.

Reconnaissant le rôle essentiel que jouent les RLO, certaines ONG locales et internationales ont tenté de renforcer leurs partenariats avec ces organisations. Deux des co-auteurs de cet article travaillent pour StARS, une organisation dirigée par des réfugiés basée au Caire. StARS a récemment lancé un projet visant à offrir un soutien global à d'autres RLO du Caire afin de renforcer leurs capacités institutionnelles et opérationnelles, et de proposer un soutien collaboratif pluriannuel. Cette initiative a permis à StARS de partager son expertise et de simplifier l'accès au financement d'autres RLO.

New Vision est une autre RLO basée au Caire qui a rencontré d'importantes difficultés pour accéder au financement en l'absence d'un enregistrement officiel et d'un compte bancaire, alors que sa demande de financement avait pourtant été acceptée, New Vision a signé un accord de parrainage fiscal avec une RLO partenaire afin d'obtenir les fonds en question par le biais d'un intermédiaire. Cette initiative lui a permis d'accéder aux ressources qu'il lui fallait pour mener à bien ses missions essentielles. Le cas de New Vision souligne à quel point il est important de mettre en place des mécanismes de financement souples et inclusifs pour assurer l'efficacité des RLO et leur permettre d'avoir un impact significatif au sein de leurs communautés.

Avantages des RLO en matière de maîtrise des coûts, de durabilité et d'efficacité

La maîtrise des coûts est l'un des principaux atouts des RLO, comparativement aux ONG locales et internationales. Les pratiques des RLO sont particulièrement rentables grâce à une utilisation plus efficace des ressources mises à leur disposition (location de bureaux polyvalents, versement de salaires locaux au personnel réfugié par opposition aux salaires élevés versés au personnel d'associations humanitaires internationales). En leur capacité d'organisations de terrain, les RLO sont implantées dans les quartiers où vivent les communautés de réfugiés. Elles utilisent les mêmes locaux à faible loyer, évitant ainsi les fortes dépenses opérationnelles des ONG internationales qui doivent mettre en place des mesures de sécurité avancées, une infrastructure technologique et des

restrictions d'accès (programmation de rendez-vous ou orientations par l'intermédiaire d'organisations partenaires). Bien que souvent nécessaires, ces protocoles de sécurité stricts peuvent limiter l'accessibilité de leurs clients, particulièrement dans les cas de crise où il est essentiel d'apporter une assistance urgente. Les RLO peuvent, au contraire, maintenir une politique de porte ouverte pour permettre aux personnes dans le besoin de venir chercher de l'aide sans prendre de rendez-vous. Les RLO entretiennent également des liens très étroits avec les communautés dans lesquelles elles interviennent. Cette proximité garantit l'utilisation efficace et pertinente de leurs ressources et évite les dépenses de fin d'année consacrées à des activités de moindre impact qu'effectuent certaines organisations plus importantes.

StARS a récemment mené une étude qui comparait l'aide fournie par StARS et celle fournie par Save the Children International (SCI) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Cette évaluation a montré que les programmes de StARS sont plus rentables et renforcent de manière significative l'accessibilité de toutes les nationalités, et notamment de certains groupes plus marginalisés comme les survivant(e)s de VBG et d'actes de torture, et les personnes LGBTQI, ainsi que les migrants en situation irrégulière et sans papiers.

Au Caire, les RLO ont atteint de manière particulièrement efficaces les Syriens, les Yéménites et les Erythréens au sein même de leurs localités. Selon les auteurs de cet article, ces résultats s'expliqueraient par le contexte culturel de ces nationalités. Ces personnes sont en effet moins susceptibles de rechercher des services, préférant obtenir de l'aide dans le cadre d'initiatives de solidarité communautaire. Grâce à leur engagement à long terme auprès de ces communautés et à la connaissance de leurs sensibilités culturelles, les RLO sont souvent à même d'identifier les personnes et les groupes les plus isolés ou les plus à risque qui hésitent à se manifester ou à contacter les prestataires de services traditionnels et les ONG locales et Internationales.

Les RLO jouent également un rôle essentiel pour apaiser les tensions liées au déplacement qui peuvent apparaître lorsque des réfugiés vivent dans des quartiers urbains aux côtés des communautés d'accueil. Usant de divers

moyens, elles proposent aux nouveaux arrivants des conseils et des informations précises et actualisées sur leur nouvel environnement. organisent des séances de sensibilisation communautaire et renforcent la résilience et l'intégration des communautés. Les RLO facilitent également la mise en relation des réfugiés et des migrants, la cohésion communautaire, la protection sociale ainsi que la préservation culturelle. Ces efforts améliorent l'intégration et le bien-être de leurs communautés et confèrent aux RLO un rôle essentiel en tant que centres communautaires dans différents sites. Notons également qu'une proportion importante d'enfants réfugiés fréquentent des écoles communautaires gérées par des organisations dirigées par des réfugiés. Ces établissements sont complémentaires des écoles publiques et aident à surmonter les barrières linguistiques, la xénophobie et le harcèlement.

Les RLO garantissent des moyens de subsistance

Le financement des RLO permet de financer la réponse au déplacement dans la mesure où les personnes qui travaillent pour les RLO bénéficient de moyens de subsistance durables. Dans un contexte où les réfugiés se voient refuser le droit au travail et sont souvent victimes d'esclavage moderne, les RLO proposent des moyens de subsistance sûrs et décents Cette stabilité nourrit un sentiment de sécurité et permet au personnel réfugié de se concentrer sur son travail sans être en permanence en proie à des soucis financiers. Le travail rémunéré crée par ailleurs des opportunités et des liens jusqu'alors inaccessibles, qui aident les réfugiés à améliorer leurs compétences, à élargir leurs réseaux professionnels et à gagner en influence au sein de la communauté.

Les RLO organisent aussi fréquemment des initiatives de renforcement des capacités au sein de la communauté, avec notamment des programmes de formation et de développement des compétences qui autonomisent l'individu. Cette approche durable contribue à briser le cycle de la dépendance et crée des opportunités de résilience et de croissance à long terme. L'originalité des services proposés par StARS, New Vision et d'autres RLO réside dans leur respect des sensibilités culturelles, leur authenticité et leur profonde compréhension des communautés qu'elles aident. Ces services s'adaptent parfaitement aux besoins

spécifiques, aux nuances culturelles et au vécu des membres de la communauté.

Le renforcement des capacités des RLO et l'amélioration de leurs compétences opérationnelles profitent à la communauté sur le long terme. Dans les périodes de pénurie financière, les compétences développées par le personnel des RLO, par les volontaires et par les participants à leurs programmes leur permettent de soutenir efficacement leurs communautés. Les RLO restent à l'écoute des besoins de la communauté et compensent le manque de financement en limitant leurs coûts opérationnels ou en faisant appel aux dons afin d'assurer leurs services essentiels et de faire face aux urgences.

Des défis logistiques

Les difficultés d'accès au financement sont un problème permanent pour les RLO. On constate tout d'abord que la plupart des RLO peinent à respecter le cadre réglementaire des pays hôtes. Sans intermédiaire, obtenir le financement direct d'un donateur est particulièrement difficile.

Malheureusement, il existe peu d'intermédiaires adaptés qui acceptent de faciliter ces financements. Il s'agit là d'un problème de taille dans la mesure où pour accéder à des comptes bancaires il faut parfois établir un mémorandum d'entente avec un partenaire local.

Enfin, en dépit des demandes répétées des RLO pour l'adoption de nouveaux modèles de financement dont elles ont démontré l'efficacité, les donateurs se montrent encore réticents. Cette frilosité s'explique peut-être par le fait que, dans certains contextes, l'accès aux RLO reste limité et par le fait qu'ils leur préfèrent des ONG internationales avec lesquelles ils entretiennent des relations de longue date. Se pose alors la question de savoir comment les RLO peuvent démontrer leur capacité à attirer des fonds si on les prive de cette opportunité.

En faisant preuve d'innovation, StARS ainsi que d'autres RLO basées en Égypte ont réussi à surmonter les difficultés de financement par des donateurs. Pour obtenir ce résultat, elles ont misé essentiellement sur la sensibilisation des donateurs aux défis spécifiques que doivent relever les RLO. En familiarisant les donateurs avec le modèle des RLO et en soulignant sa rentabilité, StARS a réussi à instaurer un climat de confiance et a mis en lumière la qualité des

résultats obtenus grâce à une utilisation efficace des ressources. Ce choix s'est révélé payant. Il a permis d'attirer le soutien des donateurs et a aidé StARS à obtenir un parrainage fiscal par le biais d'autres organisations. D'autres RLO sont parvenues à relever ces défis en s'affiliant à des organisations locales (ce type de dispositif n'est toutefois pas sans inconvénients).²

Recommandations

- Les donateurs doivent reconnaître que les RLO sont des acteurs essentiels en matière de localisation mondiale et de leadership pour les réfugiés. L'idée selon laquelle les RLO présenteraient un « risque trop important » ne repose sur aucune preuve concrète et a suscité l'adoption de critères de conformité et de diligence excessifs qui bloquent l'accès au financement de nombreuses RLO.
- Au vu des restrictions qui limitent le droit fondamental à la liberté de réunion dans de nombreux pays qui accueillent des réfugiés, les donateurs doivent envisager des alternatives à l'obligation d'enregistrement légal. En lieu et place d'un enregistrement officiel, ceux-ci pourraient accepter des références, des rapports financiers et des preuves de réalisation de projets.
- Dans la mesure où l'exigence de détention d'un compte bancaire est souvent corrélée à un enregistrement formel (un élément clé qui fait défaut à de nombreuses RLO), les donateurs doivent encourager le financement des RLO par le biais de parrainages fiscaux ou d'autres moyens. Les ONG doivent jouer un rôle d'intermédiaire pour faciliter ces financements.
- Les donateurs doivent rationaliser leurs exigences, en se concentrant exclusivement sur les moyens d'action institutionnelle et de gouvernance essentiels pour mener à bien des projets, collecter des fonds, assurer un suivi, évaluer les résultats et engager du personnel, sans plomber l'action des RLO en exigeant une documentation excessive en matière d'administration et de gouvernance.
- Les exigences concernant la rédaction de propositions et la préparation de rapports doivent privilégier une approche axée sur la communauté, en permettant notamment la soumission verbale de rapports d'avancement

ainsi que l'utilisation de supports et de langues que les RLO maîtrisent bien.

• Enfin, la mise à disposition de financements s'étendant sur plusieurs années permettrait aux RLO d'acquérir davantage d'expérience, de développer des systèmes financiers plus robustes, et de renforcer leurs capacités par réseautage afin d'identifier de nouvelles sources de financement et d'améliorer leur travail de sensibilisation. Afin de promouvoir la durabilité des RLO, d'améliorer leur efficacité dans la mise en œuvre des projets, et de renforcer les capacités communautaires au fil du temps, nous recommandons que les donateurs élargissent le financement de leurs projets de manière à assurer deux ans de couverture au minimum.

Le financement des RLO a un effet transformateur sur ces organisations et sur les communautés qu'elles soutiennent. Ces nouveaux mécanismes de financement autonomisent les RLO, améliorent les moyens de subsistance de leur personnel, renforcent l'engagement communautaire et favorisent la résilience à long terme. Soutenir et investir dans les RLO est essentiel pour apporter des réponses durables et équitables aux déplacements, et favoriser l'autonomie ainsi que la dignité des personnes déplacées.

Alya Al Mahdi

Directrice adjointe des programmes, Saint Andrew's Refugee Services (StARS) amahdi@stars-egypt.org

Buay Peter Kun

Responsable principal des politiques et plaidoyers en charge du développement, StARS

bpeter@stars-egypt.org

Daowad Adam

Directeur du New Vision Center For Educational & Social Development.

Daod11@yahoo.com

- Voir ODI (2023) The failure to fund refugee-led organisations: why the current system is not working, and the potential for change bit.ly/odi-failure-fund-rlos
- 2. Hegazy N 'The Sidelined Front-liners: Eritrean CBOs in Greater Cairo' Université américaine du Caire bit.ly/eritrean-cbo-cairo

Philanthropie participative en Asie-Pacifique – étude de cas d'un fonds d'une organisation dirigée par des réfugiés subventionnant d'autres organisations dirigées par des réfugiés

Thomas Gillman, Najeeba Wazefadost, Mike Poot et Adama Kamara

Qu'est-ce que la philanthropie participative en pratique ? Cet article traite du processus de mise en place du fonds commun de l'Asia Pacific Network of Refugees (APNOR) pour les organisations dirigées par des réfugiés dans la région.

L'implication significative des réfugiés jouit d'une reconnaissance croissante non seulement comme impératif moral, mais aussi comme stratégie d'élaboration de politiques et de programmes plus efficaces et légitimes. Cette évolution importante vers une plus grande participation des réfugiés aux processus décisionnels et aux mécanismes de financement prend de l'ampleur à l'échelle mondiale, comme en témoignent des initiatives telles que le Grand Bargain et le Refugee Participation Pledge. Au niveau local, des actions de plaidoyer puissantes, comme celles menés par l'Asia Pacific Network of Refugees (APNOR), soulignent l'importance de ce mouvement, incarné par la devise « rien sur nous sans nous ».

Les réfugiés sont en première ligne pour répondre aux crises au sein de leurs communautés. Pourtant leurs droits sont souvent réduits, et leurs contributions presque toujours non rémunérées, ce qui les contraint à faire des arbitrages entre génération de revenus, soins apportés à leur famille et problèmes pratiques comme l'absence d'enregistrement ou le manque de compétences linguistiques. En outre, les représentants des réfugiés et les organisations dirigées par des réfugiés souffrent d'opportunités de financement restreintes, car ils sont souvent empêchés d'ouvrir des comptes en banque ou de se constituer en entités légalement immatriculées dans les pays d'accueil.

En tant qu'organisation/initiative dirigée par des réfugiés (RLO/I), APNOR a pleinement conscience de ces difficultés et s'engage à renforcer la participation et la voix des réfugiés dans les processus philanthropiques de la région Asie-Pacifique. Nous avons mis en place un fonds commun dirigé par des réfugiés, conçu pour soutenir le travail essentiel des RLO/I sur la base des principes de la philanthropie participative.

La phase pilote de ce fonds est terminée et le prochain cycle de financement sera bientôt lancé. Nous espérons qu'il constituera une source continue de financement pour les RLO/I en Asie-Pacifique.

La création du fonds commun pour les RLO/I en Asie-Pacifique

Le fonds commun d'APNOR se veut inclusif et axé sur les réfugiés. APNOR s'appuie sur ses vastes réseaux et l'expérience vécue de ses administrateurs pour établir un processus de diligence raisonnable fondé sur la confiance, permettant d'évaluer les candidats et de s'assurer que les RLO/I peuvent présenter des demandes de financement, même sans immatriculation officielle ou compte en banque. Des méthodes de transfert flexibles, telles que Wise, Hawala et Western Union, sont utilisées pour répondre aux besoins de chaque RLO/I retenue. D'autres solutions comme la collaboration ou les partenariats avec d'autres intervenants jouant le rôle de tiers de confiance peuvent aussi être envisagées. Par exemple, des sponsors fiscaux ou des arrangements d'auspice peuvent combler des lacunes juridiques ou financières, et les RLO sont encouragés à formaliser leurs partenariats par le biais de mémorandums d'accord.

Notre initiative remet en question la dynamique de pouvoir traditionnelle entre bailleurs de fonds et bénéficiaires, dans laquelle les bailleurs de fonds prennent des décisions en fonction de leurs priorités, laissant peu de place à l'influence des bénéficiaires. Pour rétablir un équilibre, notre programme pilote a inclus les bénéficiaires dans la conception des subventions. APNOR s'emploie à transformer le secteur de l'aide en fournissant un financement direct aux RLO/I dans la région et en soutenant le renforcement des capacités.

Le pilote du fonds commun a été soutenu par trois grandes institutions philanthropiques internationales, toutes résolument engagées à promouvoir le leadership des réfugiés. Le fonds commun est un modèle durable et flexible qui accepte des contributions de différents montants de la part de nombreux donateurs, permettant ainsi aux petites contributions d'avoir un impact considérable sur une large gamme de RLO/I. La phase pilote a permis d'obtenir une somme totale de 400 000 USD, attribuée à 21 candidats retenus, les subventions allant de 1340 USD à 30 250 USD.

La motivation des donateurs à soutenir ce fonds commun réside essentiellement dans une forte communauté de valeurs. S'appuyant sur un engagement commun en faveur du leadership des réfugiés, le fonds a permis aux donateurs de soutenir directement des RLO/I que les contraintes institutionnelles ne les auraient peut-être empêché d'atteindre. Le fonds commun a joué le rôle d'intermédiaire entre les donateurs et les RLO/I, inaugurant une forme nouvelle, innovante et efficace d'allouer des fonds. En outre, APNOR a beaucoup mis en avant le développement des capacités des RLO/I tout au long du processus pour leur permettre, à l'avenir, d'interagir directement avec les donateurs.

Expérimenter et adopter les meilleures pratiques en matière d'octroi de subventions participatives

Le fonds commun d'APNOR a été conçu pour offrir un financement sans restrictions aux RLO/I, leur permettant de développer des compétences, de renforcer leur capacité organisationnelle et d'utiliser les fonds selon leurs propres priorités. Un processus participatif a conduit à la création des outils de subvention, comme le formulaire de candidature, les directives, les modèles de rapport et les critères d'évaluation, afin de veiller à ce que les bénéficiaires visés aient un rôle déterminant dans l'élaboration de ces outils. Ce processus a favorisé une communication bilatérale, ainsi que l'apprentissage et le partage d'expériences.

Le fonds adhère aux cinq piliers fondamentaux des meilleures pratiques en matière de financement participatif: 1

 la clarté de la philosophie de subventionnement;

- l'engagement à renforcer les capacités et la résilience des organisations à but non lucratif;
- 3. le soutien à la mise à échelle, à la reproduction et à la collaboration :
- 4. l'amélioration des relations entre bailleurs de fonds et demandeurs de subventions ;
- et le renforcement de la confiance, des compétences et des ressources pour intégrer des approches d'évaluation et d'impact social.

Le premier pilier repose sur une philosophie claire qui se concentre sur les besoins des réfugiés. APNOR et la Refugee Leadership Alliance (RLA) sont dirigés par des réfugiés et visent à financer directement les RLO/I dans la région tout en proposant un soutien au renforcement des capacités selon les besoins exprimés par les réfugiés. Les directives et les cadres d'établissement de rapports sont axés sur les RLO/I et visent à illustrer les meilleures pratiques, en travaillant en solidarité avec elles, en reconnaissant leurs atouts et les difficultés qu'ils rencontrent, tout en respectant la législation en viqueur.

Le deuxième pilier reflète notre approche participative de création de la subvention. Celle-ci a permis aux RLO/I de déterminer les compétences et les domaines à développer qui ont éclairé le programme de renforcement des capacités personnalisé d'APNOR. Cette approche fait en sorte que le processus de demande devienne lui-même une opportunité d'apprentissage.

Le troisième pilier reflète l'aspiration d'APNOR et de la RLA à transformer ce projet pilote en une source de financement durable pour les RLO/I dans la région Asie-Pacifique. Cela comprendrait des formations supplémentaires au renforcement des capacités, axées sur des sujets essentiels tels que la gestion de projet, le développement organisationnel, les techniques comptables, ainsi que des opportunités de mise en réseau et d'apprentissage et de soutien entre pairs.

Le quatrième pilier reprend l'objectif de ce projet de connecter les RLO/I avec de nouveaux donateurs, facilitant ainsi les opportunités de financement à venir et renforçant les relations.

Le cinquième repose sur la conception de l'évaluation et de l'impact social du projet pilote. Nous avons évalué comment le projet

pilote a contribué à atteindre les objectifs de développement durable sélectionnés. Nous sollicitons des retours continus de tous les participants pour améliorer le programme, en organisant des réunions de réflexion régulières pour discuter des enseignements tirés et mettre en œuvre les ajustements nécessaires.

Élaboration des outils d'administration des subventions

APNOR a réalisé des consultations approfondies afin de créer des outils de subvention efficaces et de respecter les meilleures pratiques. L'objectif de ce processus était de permettre un apprentissage bilatéral, tant pour le donateur que pour le bénéficiaire, afin de comprendre comment fonctionnent les processus de financement et comment ils pourraient être améliorés. Cela impliquait d'utiliser plusieurs boucles de rétroaction pour modifier les dynamiques de pouvoir traditionnelles et établir un système mettant en avant les points de vue des bénéficiaires.

Les co-présidents des administrateurs du fonds commun RLA ont mené des entretiens en ligne individuels avec des RLO/I concernées dans la région Asie-Pacifique. Ces co-présidents ont soigneusement sélectionné les personnes à interviewer et ont adopté une approche axée sur les droits en sollicitant un consentement signé ou verbal et en fournissant des informations détaillant l'étendue du projet et l'utilisation de leurs contributions.

Les questions posées lors des entretiens concernaient le processus de demande, les objectifs, les progrès réalisés, les rapports de justification des dépenses, les questions transversales, le suivi et l'évaluation, ainsi que les critères d'évaluation. Six entretiens virtuels ont été réalisés avec des RLO/I ayant des niveaux d'expérience variés, depuis les entités bien établies jusqu'aux organisations les plus récentes. Les transcriptions de ces entretiens ont été partagées avec les participants pour approbation et afin de garantir leur exactitude. Les transcriptions approuvées ont ensuite été analysées pour identifier les thèmes clés.

Un projet préliminaire concernant les outils de subvention a été élaboré sur la base des grands thèmes et des idées recueillis. Les personnes interviewées et les administrateurs ont examiné

le projet, et d'autres retours, provenant d'avocats, ont été intégrés avant un examen juridique final. Une fois approuvé par les administrateurs, le fonds a été ouvert aux candidatures.

Résultats de la phase pilote

Ce processus dirigé par les réfugiés a profondément remis en question le statu quo, plaçant les réfugiés au centre de la création des outils de subvention et des structures de financement. Cette approche a permis à ceux qui utiliseraient le financement d'avoir une voix centrale dans la définition des structures de financement. Les retours spécifiques des bénéficiaires de subventions ont révélé plusieurs avantages : la souplesse des conditions était particulièrement appréciée, favorisant l'embauche de personnel et le développement économique. De plus, cette méthode a contribué à renforcer la confiance au sein des communautés locales.

Concernant les meilleures pratiques, le choix de placer les RLO/I au cœur du processus a ioué un rôle essentiel dans l'élaboration d'outils de subvention pertinents et contextualisés. La possibilité de solliciter des retours d'informations sur les ébauches a permis l'identification et la résolution précoce des problèmes en vue de garantir la facilité d'utilisation des outils et leur adaptation au contexte. Cela a été l'occasion de se demander si les outils de subvention répondaient davantage aux besoins du donateur ou à ceux du bénéficiaire; cela a ensuite suscité des échanges de qualité et la révision des outils en vue de garantir leur conformité avec les objectifs et les valeurs du programme de financement. La rémunération du temps passé par les participants était un aspect essentiel, remettant en question la dépendance du secteur au travail bénévole et soulignant l'importance de valoriser les contributions de manière équitable.

Grâce à ce projet, APNOR et la RLA ont recueilli des informations précieuses sur les donateurs, et notre capacité à interagir avec eux en tant que pairs éclairés en a été notablement améliorée. La compréhension de la complexité et des difficultés auxquelles sont confrontés les donateurs, en tenant compte de notre expérience en tant que bénéficiaires de subventions, nous a permis de créer des relations plus solides et plus collaboratives avec nos partenaires de financement.

Par exemple, les retours d'entretiens avec des RLO ont souligné la nécessité d'inclure dans les formulaires de demande des questions sur la valeur unique du candidat et sur la manière dont le financement pourrait soutenir la durabilité à long terme. Cela correspond à l'objectif d'APNOR de renforcer la capacité des RLO/I à obtenir leur propre financement et à exprimer leur singularité et leur durabilité, et cela a été déterminant pour attirer des financements supplémentaires.

APNOR et la RLA ont beaucoup appris grâce à la mise en œuvre du programme de financement. Par exemple, malgré l'adoption d'un processus participatif, certaines RLO/I trouvaient encore les outils de subvention développés trop complexes. Nous procédons à des ajustements des outils pour le prochain cycle de financement afin de tenir compte de ces préoccupations.

Un niveau de financement plus élevé en soutien de la phase pilote aurait également eu un effet positif non négligeable. Mais la demande de financements nécessite du temps, et les équipes ont été contraintes par un manque de ressources et par leur statut de bénévolat. Une rupture avec la situation actuelle dans laquelle les RLO/I travaillent bénévolement est donc nécessaire. Nous espérons que cet article encouragera d'autres donateurs à offrir un soutien accru aux RLO/I, afin qu'elles puissent être adéquatement rémunérés pour le travail qu'elles effectuent et avoir accès aux ressources nécessaires pour mener à bien ce travail.

Augmenter la participation à d'autres processus de financement

Cet article cherche à susciter un débat approfondi sur l'adoption de processus participatifs qui valorisent la voix des bénéficiaires dans les structures de financement. Nous espérons qu'il donnera lieu à des échanges sur la participation positive des bénéficiaires dans les processus de financement dans d'autres secteurs, comme le changement climatique ou le développement communautaire.

Forts des expériences de ce programme de financement, nos recommandations clés sont les suivantes :

- intégrer la participation au cœur des processus de financement, en particulier dans le domaine de l'aide aux réfugiés;
- 2. les bailleurs de fonds doivent évaluer leurs processus pour pouvoir déterminer si les structures de financement prennent en compte les besoins et attentes des bénéficiaires, et pour s'assurer que ces structures sont accessibles et adaptées au contexte : et
- 3. il est nécessaire d'élargir nos connaissances et nos ressources sur la philanthropie participative en lien avec les RLO/l, et de disposer de davantage d'études de cas et de recherches sur les processus participatifs en Asie-Pacifique.

L'adoption de ces recommandations permettra au secteur du financement de devenir plus inclusif, plus équitable et plus efficace, pour que toutes les parties prenantes puissent, au bout duc compte, obtenir de meilleurs résultats.

Thomas Gillman

Coordinateur de projet, APNOR

thomas@apnor.org

Najeeba Wazefadost

Fondatrice et PDG d'APNOR, et fondatrice de Global Independent Refugee Women Leaders

ceo@apnor.org

linkedin.com/company/asia-pacific-network-of-refugees

Michael Poots

Chargé de communication, APNOR

Adama Kamara

Co-présidente des administrateurs du fonds commun de la Refugee Leadership Alliance et directrice adjointe du Refugee Council of Australia.

adama.kamara@refugeecouncil.org.au linkedin.com/in/adama-kamara-376346196

Ces piliers sont tirés de Gillies L, York J et Minkiewicz J (2018) Philanthropy: Towards better practice bit.ly/philanthropybetter-practice

Enseignements tirés du modèle de subventionnement de l'Initiative de leadership pour les réfugiés

Mohamed Ahmed, Rawan Raad, Diana Essex-Lettieri et Julia Zahreddine

La recherche indépendante sur les pratiques de l'Initiative de leadership pour les réfugiés (Resourcing Refugee leadership Initiative - RRLI) a identifié la valeur et l'impact de son approche de subventionnement participatif, ainsi que des opportunités de renforcer l'accessibilité et la responsabilité.

RRLI est une organisation intermédiaire de financement et de plaidoyer dirigée par des réfugiés. Elle est le troisième plus grand intermédiaire au monde en termes de soutien financier aux organisations dirigées par des réfugiés, et le plus grand intermédiaire dirigé par des personnes avant vécu un déplacement forcé. Elle est financée par diverses sources, notamment le Larsen Lam ICONIQ Impact Award, la Hilton Foundation, les Open Society Foundations et le ministère néerlandais des Affaires étrangères. RRLI estime que les intermédiaires doivent adopter une approche non interventionniste, fondée sur des partenariats équitables, afin de permettre aux organisations dirigées par des réfugiés de garder une pleine autonomie sur les décisions de financement et de promouvoir un changement dans les dynamiques de pouvoir.

RRLI s'est fixé pour mission d'être inclusive et de rendre des comptes aux organisations et aux communautés qu'elle soutient, car nous pensons que cette approche génère des résultats plus significatifs pour les personnes déplacées de force. Nous avons récemment collaboré avec des consultants externes pour mieux comprendre comment nos partenaires subventionnés perçoivent nos efforts, et aussi pour identifier nos points forts et ceux qui doivent être améliorés. Cet article présente les résultats de cette recherche.

Le leadership des réfugiés à tous les niveaux

La mission de RRLI est de soutenir les organisations dirigées par des réfugiés pour valoriser les communautés et lutter contre leur exclusion systématique des dispositifs de réponse aux réfugiés. RRLI a été conçue et est supervisée par une coalition de six organisations dirigées par des réfugiés : ⁴ Basmeh & Zeitooneh au Liban et en Turquie, RAIC en Indonésie, Refugiados Unidos en

Colombie, St. Andrew's Refugee Services en Égypte, YARID en Ouganda et Asylum Access, qui abrite également légalement RRLI.

Nos opérations quotidiennes sont gérées par une équipe de personnel dévouée. La quasi intégralité de notre équipe – y compris les personnes influentes et occupant des postes décisionnels, comme le personnel de direction et les membres de la coalition – ont une expérience vécue du déplacement forcé. Nombre de ces personnes sont en rapports étroits avec les communautés que nous soutenons, et leurs connaissances et leurs liens avec ces communautés enrichissent notre action.

Notre programme phare, le Refugee Leadership Fund, attribue des subventions aux organisations dirigées par des réfugiés. Depuis 2021, nous avons alloué 7,2 millions USD via 34 subventions à 17 organisations dirigées par des réfugiés dans cing pays. Les subventions ont directement et collectivement bénéficié à plus de 822 600 personnes en leur offrant des services essentiels liés à l'asile et au soutien juridique, à l'accès à l'éducation, à l'aide d'urgence, à la santé physique et mentale, à l'emploi et aux moyens de subsistance, à l'intégration communautaire, ainsi qu'aux arts et à la culture. On observe également que 30 % des partenaires subventionnés ont déclaré que RRLI leur avait accordé leur première subvention, tandis que 70 % ont indiqué qu'il s'agissait de leur plus grosse subvention. Tous les partenaires subventionnés ont observé que l'action de RRLI avait renforcé l'impact communautaire et la force organisationnelle, et étendu les réseaux.6

Comment fonctionne le mécanisme de subventions de RRLI?

RRLI propose des subventions flexibles pour soutenir les organisations dirigées par des réfugiés : des Boost Grants (subventions de soutien) allant de 25 000 à 75 000 USD par an, et des Advance Grants (subventions avancées) allant de 150 000 à 200 000 USD par an. Les Boost Grants sont destinées aux petites organisations émergentes dirigées par des réfugiés, qui ont pu avoir un accès limité au financement par le passé. Ces subventions offrent aux organisations plus récentes une opportunité de se développer et de renforcer leurs capacités. Les Advance Grants s'adressent aux organisations dirigées par des réfugiés plus expérimentées, ayant déjà démontré leur capacité à gérer des subventions importantes. Ces subventions sont idéales pour les organisations disposant de structures et de programmes bien développés. Les deux types de subventions offrent aux organisations dirigées par des réfugiés une totale liberté d'utilisation des fonds, en fonction des besoins spécifiques et du contexte de leurs communautés.

Les demandes de subventions sont publiées publiquement avec des délais transparents, et peuvent être soumises dans n'importe quelle langue via notre portail en ligne. Notre équipe est capable de gérer les demandes en anglais, arabe et espagnol, et nos membres de la coalition et partenaires subventionnés dans les cinq pays où nous sommes actifs parlent environ six autres langues locales. Si une langue n'entre pas dans nos compétences internes, nous faisons appel à des services de traduction professionnels pour garantir une traduction et une révision précises de la demande.

Critères et notation

Les critères de RRLI pour l'octroi des subventions sont simples : ils évaluent les candidats sur une échelle de un à quatre selon les critères de la gestion financière, de l'éthique de la mise en œuvre des programmes, de l'impact communautaire, de la volonté de participer à des activités de leadership des réfugiés et de leur intérêt pour notre programme de renforcement (un modèle de soutien par les pairs). Ces critères ont été révisés et améliorés par les partenaires subventionnés après notre première année d'activité pour garantir leur pertinence.

Processus de nomination et de sélection

Les candidats sont nommés par un comité propre à chaque région où RRLI opère. Chaque comité est constitué d'un membre de l'équipe de RRLI, d'un membre de la coalition en lien avec la région concernée (comme par exemple Refugiados Unidos pour les partenaires subventionnés en Colombie) et d'un candidat à une subvention d'une autre région où RRLI opère. Les membres du comité évaluent les candidats de façon indépendante. Les demandeurs de subventions peuvent être évalués individuellement ou en collaboration avec leurs collègues au sein de leur organisation.

Nos procédures opérationnelles standard encouragent les comités à ne pas se limiter aux critères de professionnalisme occidentaux, en interdisant par exemple d'attribuer de faibles scores en raison d'erreurs grammaticales ou d'une mauvaise interprétation des questions de la demande. Ils privilégient plutôt les indicateurs d'impact significatif, que nous définissons comme la manière dont les organisations dirigées par des réfugiés satisfont les besoins spécifiques des communautés déplacées et encouragent un changement impulsé par la communauté, plutôt que comme le nombre total de personnes atteintes.

Une histoire d'impact doit être intrinsèquement pertinente en rendant compte des expériences vécues et des aspirations des personnes directement touchées. Par exemple, le programme d'assistance juridique de Refugiados Unidos en Colombie apporte chaque année son aide à environ 880 personnes, tandis que le programme de parrainage de RAIC soutient environ 20 personnes qui ont été réinstallées au Canada. Ces programmes aident les individus à obtenir un statut légal, à accéder à des droits essentiels en matière de santé, d'emploi et d'éducation, et à trouver des logements pour eux-mêmes et leurs familles. Les chiffres peuvent sembler modestes, mais l'impact est énorme. Les effets à long terme de ces résultats se font sentir au-delà des utilisateurs immédiats du programme, améliorant la vie de leurs familles et des générations à venir.

Les comités se servent de leurs évaluations pour mener des discussions et parvenir à des nominations consensuelles. Les nominations sont ensuite soumises à la coalition RRLI pour une décision finale. À ce jour, aucune nomination n'a été rejetée car la coalition respecte le travail de diligence effectué par le comité.

Éléments clés du subventionnement de RRLI

Nous nous efforçons de gommer les frontières traditionnelles entre le bailleur de fonds et le

bénéficiaire, ou le décideur et le récipiendaire, remettant en question les dynamiques de pouvoir conventionnelles dans le paysage du financement. Cette méthodologie est en accord avec notre objectif de transférer le pouvoir et les ressources aux communautés déplacées de force. Pour évaluer l'efficacité de nos stratégies, l'équipe de recherche externe a identifié quatre composantes clés de notre subventionnement et leur impact, telles que décrites par nos participants:

1. Le processus de subventionnement est hautement participatif

Les membres de la coalition RRLI sont également des bénéficiaires, les partenaires subventionnés non membres de la coalition peuvent participer à la prise de décision, et les partenaires subventionnés contribuent à l'élaboration des rubriques de notation.

Les participants ont indiqué que la participation au processus de subventionnement est à la fois enrichissante et valorisante. Les partenaires subventionnés ayant participé au processus d'octroi de subventions ont acquis des connaissances sur le processus philanthropique, ont découvert les approches innovantes d'autres personnes et ont été inspirés pour adopter des pratiques plus participatives dans leur propre travail. Une des personnes interrogées a mentionné avoir reproduit l'approche d'octroi de subventions de RRLI lors de la sous-attribution de fonds à d'autres organisations dirigées par des réfugiés. Ce participant a constaté que l'observation de près du processus décisionnel était une expérience d'une exceptionnelle transparence qui a renforcé sa confiance et sa foi dans les processus de RRLI.

Pour l'équipe de RRLI et les membres de la coalition, le fait d'impliquer des candidats d'autres régions a amélioré la compétence culturelle et a facilité l'identification et l'atténuation des biais. Grâce à l'implication de personnes ayant de fortes connaissances culturelles et personnelles, l'évaluation des demandes est mieux à même d'identifier dans quelle mesure les propositions correspondent aux résultats souhaités par la communauté.

2. Partenariats relationnels

Les personnes interrogées ont souligné l'approche profondément relationnelle de RRLI, mettant en avant sa communication, sa convivialité et son soutien. Pour créer

ce contexte, l'équipe de RRLI mise sur sa disponibilité pour les partenaires subventionnés et sur la réduction des procédures administratives fastidieuses. Lorsque des contraintes administratives sont inévitables pour gérer efficacement les ressources institutionnelles, RRLI veille à communiquer de manière précoce, fréquente et claire sur le but et la raison d'être de ces contraintes. Ce niveau de transparence dans la communication a été considéré comme exceptionnel par rapport à d'autres relations avec des donateurs.

« On a le sentiment que c'est un donateur avec qui on peut tout partager : les problèmes, les réussites, les défis. C'est une communication très saine dans une relation entre un donateur et un bénéficiaire. » Témoignage d'un partenaire subventionné de RRLI et membre du comité de sélection.

Les participants ont indiqué qu'ils se sentaient respectés par RRLI. Cela a créé un sentiment de communauté et renforcé la dynamique de construction de mouvements en abordant les relations de pouvoir inhérentes à la relation entre bailleur de fonds et bénéficiaire. Ce respect mutuel permet aux partenaires subventionnés de discuter ouvertement des difficultés rencontrées et de proposer des solutions, garantissant ainsi un travail de qualité au sein de leurs communautés respectives.

3. Dispositifs de financement importants et flexibles

Les subventions de RRLI se caractérisent par leur grande flexibilité, leur programmation pluriannuelle, leur neutralité vis-à-vis des priorités thématiques (telles que l'éducation ou les moyens de subsistance), leur planification minutieuse, leur adaptation aux besoins des communautés et leur approche holistique. En ne soumettant pas le financement aux agendas prédéterminés des donateurs, RRLI permet aux partenaires subventionnés d'entreprendre des activités essentielles et d'adopter des solutions innovantes adaptées aux besoins de leur communauté.⁷

Le niveau de soutien financier offert par RRLI est transformateur, car il permet de mettre en œuvre des projets d'envergure (qui, bien que coûteux, ont un impact significatif sur les individus) tels que la construction d'écoles, l'établissement de centres communautaires, et la mise en place de processus juridiques et de réinstallation cruciaux. Les participants

apprécient le fait que RRLI privilégie l'impact plutôt que le nombre de personnes atteintes, et ils reconnaissent que pour apporter des solutions pertinentes aux individus, il faut souvent des investissements financiers importants.

« [RRLI] est réaliste concernant les chiffres et sait que nous ne pouvons pas atteindre des milliers de personnes, mais plutôt dix ou cent... Ils ont compris qu'une centaine d'euros ne garantit pas la dignité, alors que 7 000 euros pour étudier dans une bonne université tout en participant à la vie publique, si. » *Témoignage d'un partenaire subventionné de RRLI et membre du comité de sélection*.

Enfin, la flexibilité de RRLI est un élément clé de son approche. Les partenaires subventionnés apprécient de ne pas être contraints par leurs propositions initiales, de ne pas avoir besoin d'immatriculations ou de comptes bancaires spécifiques, et de ne pas être limités par des catégories de dépenses artificielles, telles que les frais généraux par rapport aux coûts programmatiques.

4. Confiance et soutien simultanés

Outre le financement, les participants ont également apprécié le soutien supplémentaire sur mesure, non financier, apporté aux partenaires subventionnés par le biais de « compagnons » (membres locaux de la coalition). Le soutien de RRLI implique la compréhension des éléments nécessaires à la réussite, dans l'objectif de partager des enseignements précieux et de garantir le succès à long terme des partenaires subventionnés.

Un partenaire subventionné a remarqué que, contrairement à d'autres donateurs qui imposent une méthodologie, RRLI « s'appuie sur vos acquis ». L'aide fournie aux récipiendaires de Boost Grants comprend souvent un soutien aux systèmes organisationnels, tels que les outils financiers ou les processus de planification. Pour les récipiendaires des Advance Grants, l'objectif est de favoriser la durabilité organisationnelle par le biais de nouveaux canaux de financement et d'activités de plaidoyer communes. Les partenaires subventionnés ont également indiqué que les compagnons RRLI les avaient encouragés à travailler de manière équitable en réévaluant leurs programmes pour tenir compte de l'intersectionnalité. RRLI a également créé une communauté de pratiques dans laquelle les membres de la coalition et les partenaires

subventionnés partagent des meilleures pratiques et des solutions.

L'impact de la confiance et du soutien offerts par RRLI est considérable. Les participants ont affirmé que cette approche visant à favoriser leur succès est à la fois valorisante et propice à la création d'un esprit communautaire. Un grand nombre de partenaires subventionnés ont intégré les outils et mécanismes suggérés par RRLI, renforçant ainsi leurs opérations et leur capacité à solliciter d'autres financements. En outre, RRLI a jusqu'à présent débloqué 5,2 millions de dollars supplémentaires pour les demandeurs et les partenaires subventionnés auprès d'autres bailleurs de fonds, en plus de son financement direct.

Contribution à l'impact

La combinaison des quatre pratiques mentionnées ci-dessus constitue un modèle de financement très réactif qui répond aux besoins des communautés. Parmi les réussites des partenaires subventionnés, telles qu'exprimées dans le rapport d'impact 2023 de RRLI, on peut citer les suivantes :

- En Ouganda, KOWED a mis en place une initiative d'inclusion financière dirigée par des femmes et respectueuse des sensibilités culturelles, apportant un soutien à plus de 100 réfugiées grâce à des formations en entrepreneuriat, finances et compétences professionnelles. Elles ont créé deux associations villageoises d'épargne et de crédit, et ont fourni des capitaux de démarrage à 12 entreprises dirigées par des femmes.
- La Tawasul Community School a officiellement déclaré et étendu son initiative scolaire au Caire, prenant en charge chaque année environ 2 700 élèves âgés de 4 à 18 ans, et proposant des programmes d'éducation pour adultes et de formation professionnelle.
- Ettijahat Independent Culture au Liban a apporté son soutien à plus de 300 artistes syriens en leur fournissant des formations professionnelles, des bourses, une aide juridique et un soutien à la production créative.
- En Indonésie, Refugees and Asylum Seekers Information Center (RAIC) a créé le tout premier centre de santé mentale dédié spécifiquement aux membres de la communauté des réfugiés.

Opportunités de renforcer l'accessibilité et la responsabilité

L'étude a identifié des aspects à améliorer dans les procédures pour mieux réaliser les objectifs d'inclusion communautaire et de responsabilité de RRLI. Les partenaires subventionnés ont recommandé à RRLI de creuser la question de la responsabilité, non seulement vis-à-vis des organisations dirigées par des réfugiés, mais également envers les communautés qu'ils soutiennent. Nous envisageons actuellement des moyens d'y parvenir, notamment par la mise en place un mécanisme de retour d'information communautaire et par une présence plus formelle dans les communautés que nous soutenons, au-delà des compagnons.

Les participants ont également indiqué que, même si notre processus de demande est accessible, une meilleure communication permettrait d'atteindre des organisations ayant un accès limité à la technologie et peu de connaissances à ce sujet. Ils estimaient que cela nous aiderait à renforcer notre impact et à offrir davantage d'opportunités de financement aux organisations dirigées par des femmes, des personnes LGBTQIA+ et des personnes en situation de handicap.

Tous les partenaires subventionnés se sont déclarés inquiets de perdre le financement de RRLI, qui dure actuellement trois ans et se concentre sur la durabilité. Ils espèrent que RRLI allongera cette période et étendra son soutien à d'autres organisations dirigées par des réfugiés. RRLI ne peut pas garantir le succès à long terme de tous les partenaires, mais nous reconnaissons qu'il est nécessaire de rechercher des solutions pour un soutien prolongé, étant donné le faible nombre d'organismes offrant des subventions aux organisations dirigées par des réfugiés.

La voie à suivre

En mettant en avant les avantages et les inconvénients de notre modèle de financement axé sur la communauté, nous souhaitons inciter davantage de bailleurs de fonds à apprendre avec nous et à réévaluer les pratiques de financement dans l'ensemble du secteur. Notre recherche a révélé un fort intérêt communautaire pour l'élargissement des efforts participatifs et horizontaux de RRLI à d'autres

acteurs. Les participants ont fait remarquer que le secteur ne reconnaît pas suffisamment le leadership des réfugiés comme catalyseur de changement, en particulier au sein des institutions de pouvoir. Ils ont aussi affirmé que le modèle de RRLI est sur la bonne voie.

Nous pensons donc qu'il est indispensable d'approfondir les éléments abordés dans cette étude. Comment pouvons-nous renforcer notre participation, nos relations et la confiance que nous accordons, tout en fournissant un accompagnement à long terme à la fois personnalisé, flexible et massif? RRLI va poursuivre sa réflexion sur la manière d'améliorer et d'élargir son action. Nos communautés le méritent amplement.

Mohamed Ahmed

Directeur des partenariats, RRLI linkedin.com/in/mohamed-ahmed-7b43O6172/

Rawan Raad

Chargée de plaidoyer et de mobilisation des ressources. RRLI

linkedin.com/in/rawanraad/

Diana Essex-Lettieri

Consultante, Diana EL Consulting linkedin.com/in/dianaessex/

Julia Zahreddine

Consultante, Diana EL Consulting linkedin.com/in/julia-zahreddine-83773ba5/

- Voir ODI (2023) The failure to fund refugee-led organisations: why the current system is not working, and the potential for change bit.ly/odi-failure-fund-refugee-led-organisations
- Les données probantes soutenant l'engagement de RRLI en faveur de l'inclusion des réfugiés sont disponibles sur www. refugeeslead.org/evidence
- 3. L'équipe de recherche, composée de Diana Essex-Lettieri et Julia Zahreddine de Diana El. Consulting, a réalisé des entretiens et a anonymisé les retours de trois membres de la coalition RRLI, six partenaires subventionnés non membres de la coalition et un membre du personnel de RRLI. Le protocole d'entretien est disponible sur demande.
- 4. www.refugeeslead.org/who-we-are
- 5. www.refugeeslead.org/apply
- Voir le rapport d'impact 2023 de RRLI et les profils des partenaires subventionnés pour plus d'informations refugeeslead.org
- Pour en savoir plus sur la raison d'être de RRLI, consultez RRLI Funding refugee-led organisations: a primer www. refugeeslead.org/evidence

Le manque de reconnaissance, d'intégration et de financement des RLO dans la réponse au déplacement

Alexandra Spencer, Rufus Karanja, Andhira Yousif Kara et Caitlin Sturridge

Les organisations dirigées par des réfugiés (RLO), qui jouent un rôle déterminant en apportant des réponses efficaces aux populations déplacées, pourraient considérablement augmenter leur impact si elles bénéficiaient d'un meilleur financement. Le système humanitaire doit évoluer pour reconnaître à leur juste valeur et financer adéquatement les RLO dans le cadre de la stratégie de localisation.

Le sous-financement des organisations dirigées par des réfugiés (RLO) est un problème chronique; les RLO sont largement exclues des opportunités de financement et de la réponse internationale à la crise des réfugiés dans son ensemble. Une récente étude visant à évaluer la quantité et la qualité des financements percus par les RLO a révélé que ces dernières n'avaient obtenu que 26,4 millions de dollars en 2022.1 Pour contextualiser l'ampleur de cet échec, on observera que la même étude indique que le financement total, direct et tracable, des ONG locales et nationales s'élevait à 463 millions de dollars. Le financement des Plans d'intervention pour les réfugiés (plans régionaux du HCR visant à coordonner la réponse apportée aux crises majeures de réfugiés), s'élevait, quant à lui, à 6,4 milliards de dollars au cours de la même année.

Notons qu'une grande partie du financement des RLO provient d'organisations philanthropiques privées. Sachant par ailleurs que 83 % du financement reçu par les RLO passe par au moins un intermédiaire, on comprend que les RLO n'entretiennent souvent aucune relation formelle avec les principaux décideurs de l'intervention humanitaire, comme les donateurs gouvernementaux. Les RLO sont donc tenues à l'écart de nombreuses décisions qui impactent leur travail et les communautés qu'elles s'emploient à d'aider.

Importance du financement des RLO et difficultés rencontrées

Les RLO ne sont pas adéquatement financées en dépit de leur capacité unique à élaborer et offrir des solutions efficaces pour répondre aux besoins de leurs communautés. Il a en effet été démontré que les RLO sont plus à même de proposer des réponses responsables, légitimes et significatives, et qu'elles jouent un rôle clé dans la fourniture de services élémentaires, dans l'organisation d'activités de renforcement communautaire, et dans la défense des droits des populations déplacées qui vivent dans des camps urbains et des camps de réfugiés.² La non reconnaissance de leur rôle au sein de leurs communautés, et dans la réponse humanitaire au sens large, les empêchent d'accéder au financement dont elles ont besoin pour développer leurs programmes et soutenir efficacement leurs communautés.

Les RLO qui tentent d'obtenir un financement rencontrent de nombreuses difficultés. L'une des principales est l'idée reçue selon laquelle il serait « trop risqué » de financer ces entités dans la mesure où il s'agit de petits groupes informels qui n'auraient pas les moyens d'agir efficacement ou qui manqueraient d'impartialité dans leur action. À titre d'exemple, on citera l'Initiative for Better Life de Kalobevei qui peine à obtenir un financement à long terme en raison de son statut de RLO, alors qu'il s'agit d'une des plus grandes RLO du Kenya. Or, selon son directeur, la force des RLO réside justement dans leur petite taille et dans leur caractère informel, et les transformer en mini-ONG dans le seul but d'accéder à des fonds irait à l'encontre de cela.

La capacité de ces organisations à gérer des subventions importantes ou à mettre en œuvre des programmes tout aussi efficacement que d'autres acteurs humanitaires est souvent remise en cause. Ces réticences expliquent le manque de confiance que l'on observe envers les RLO ainsi que la remise en cause de leur responsabilité, ce qui a suscité l'adoption de critères très stricts, voire prohibitifs, en matière de diligence raisonnable. Des problèmes administratifs - complexité des processus de demande, manque d'accès aux informations sur les options de financement, et utilisation de l'anglais par défaut - ont suscité des difficultés supplémentaires, à la fois chronophages et mobilisant d'importantes ressources de la part des RLO. Avant de tenter de trouver des solutions qui pourraient rétablir l'équilibre en matière de financement, il est essentiel de bien comprendre ces défis.

Intégrer les RLO à la stratégie de localisation

Au cours des dix dernières années, le secteur humanitaire a fait l'obiet de nombreuses réformes systémiques de haut niveau visant à localiser les réponses humanitaires. Il est aujourd'hui reconnu que la participation des réfugiés et d'autres personnes concernées est essentielle pour améliorer l'efficacité des réponses humanitaires. Le Grand Bargain (pacte relatif au financement de l'action humanitaire) a suscité un engagement important visant à transférer le pouvoir et les ressources vers des acteurs locaux et nationaux. Pourtant, ces programmes ont clairement échoué à financer les RLO, et ces dernières ne bénéficient que d'une fraction de la valeur totale de l'aide humanitaire dans le monde. Cet échec s'explique en partie par le fait que la stratégie de localisation ne présente pas les réfugiés, et par conséquent les RLO, comme des membres clés de la société civile et comme des acteurs légitimes et compétents pour organiser une réponse.

Le Pacte mondial sur les réfugiés ne précise pas ce qui pourrait conférer aux RLO une reconnaissance officielle en tant qu'acteurs clés de la réponse humanitaire dans le but de les soutenir dans leur mission. Or, en reconnaissant que les RLO apportent une contribution déterminante à la localisation mondiale et à l'utilisation des instruments de leadership des réfugiés, ces derniers pourraient jouer un rôle actif dans l'élaboration des interventions qui affectent leur vie.

La réticence du système humanitaire à remettre en question l'injustice des dynamiques de pouvoir et à changer les choses est un facteur supplémentaire qui contribue au manque de financement des RLO. Au lieu d'attendre que les RLO s'adaptent à un système de financement obsolète et hiérarchisé, les responsables du financement humanitaire devraient plutôt modifier leurs méthodes de travail.

De la parole à l'action

Des avancées ont récemment été observées en matière de reconnaissance et d'intégration des RLO dans la stratégie de localisation au sens large. Les améliorations concernent notamment la prise en compte des RLO dans les discussions politiques (grâce à la nouvelle définition partagée des RLO), la priorité donnée par les donateurs au financement direct des RLO, la mise en place de processus de dialogue politique incluant les RLO dans les discussions, et le financement d'étude menées au niveau local par des réfugiés afin d'informer les politiques.

Définition des RLO

En 2023, le HCR a publié sa définition des RLO : « organisation ou groupe dans lequel des personnes ayant une expérience directe du déplacement forcé jouent un rôle de leadership primordial et dont les objectifs et les activités déclarés se concentrent sur la réponse apportée aux besoins des réfugiés et/ou des communautés apparentées ». Cette définition, ainsi que son adoption et son utilisation ultérieures, ont joué un rôle important dans la reconnaissance et la formalisation des RLO. Notons toutefois que si le HCR a déclaré que cette définition avait été élaborée dans le cadre d'un processus consultatif, elle a aussi fait l'objet de critiques.4

Cette définition partagée est importante pour les donateurs et pour leurs partenaires car elle offre un cadre de compréhension commun ainsi que des points d'entrée pour échanger de manière officielle avec les RLO dans le cadre de contrats de partenariat. La présence d'une définition commune et largement acceptée des RLO aidera les donateurs à améliorer leurs données concernant les montants qu'elles reçoivent mais aussi, et surtout, permettra de plaider pour l'augmentation de ces fonds et pour une meilleure transparence dans les pratiques de financement des donateurs.

Des financements fléchés vers les RLO

Certains donateurs gouvernementaux ont commencé à proposer un financement fléché spécifiquement vers les RLO. L'an dernier, les Pays-Bas ont lancé un programme de subvention⁵ dans le cadre d'un appel d'offres sur la migration et le déplacement afin de soutenir les RLO et les partenaires de terrain. Cette initiative était présentée comme un « financement direct, sous la forme d'une contribution ou d'un financement fondamental. dont le seul objectif doit être le renforcement du leadership et de l'appropriation au niveau local pour profiter aux initiatives locales et indépendantes mises en œuvre par les partenaires nationaux ». Ce type de financement est particulièrement intéressant car il est à la fois flexible et pluriannuel. Il permettra notamment aux RLO de développer leurs capacités institutionnelles, leurs programmes et leur plaidoyers politiques.

Une étude de méta-synthèse⁶ regroupant cinq évaluations de l'impact externe de programmes organisés par des RLO au Liban, en Irak, en Colombie, en Indonésie, en Égypte et en Ouganda, a montré que les RLO concernées bénéficiaient d'au moins un financement flexible qui leur avait permis d'améliorer leurs capacités organisationnelles et de mettre en place des systèmes et des politiques organisationnelles efficaces.

Une légitimité accrue des RLO

Aujourd'hui, les RLO et les représentants des réfugiés bénéficient d'une reconnaissance et d'un engagement croissants dans le domaine des politiques et du plaidoyer. Cet engagement est important car il renforce la crédibilité des RLO en tant qu'acteurs clés qu'on ne peut pas écarter des discussions politiques. Comme l'a déclaré un représentant de réfugiés : « La voix des personnes concernées doit être au cœur de tout système qui distribue des fonds et élabore ou influence des politiques ».

L'an dernier, plus de 320 représentants de réfugiés ont été invités à participer au Forum mondial sur les réfugiés, un nombre quatre fois supérieur à celui du premier forum tenu en 2019. Un nombre accru de gouvernements donateurs ont également inclus des réfugiés dans leurs délégations nationales. Lors du forum de 2019, seul le Canada avait intégré

un conseiller en matière de réfugiés à sa délégation nationale, alors qu'en 2023, 13 gouvernements en comptaient dans leur délégations. D'autres initiatives pourraient être prises pour améliorer l'accès des réfugiés aux forums politiques mondiaux, comme le Forum mondial sur les réfugiés, par exemple en facilitant le déplacement de ces délégations, y compris leurs demandes de visa.

Au niveau national, la Suisse, co-organisatrice du Forum mondial sur les réfugiés de 2023, s'est engagée à établir un organe consultatif pour les réfugiés à Genève afin de renforcer l'engagement des réfugiés qu'elle accueille. Cette initiative vient compléter le Parlement des réfugiés mis en place en 2020 à Genève par une ONG suisse et soutenu par le HCR, le gouvernement suisse ainsi que d'autres partenaires, dans le but de fournir aux réfugiés une plateforme leur permettant d'échanger des informations, de collaborer et de lancer différents projets liés aux difficultés qu'ils rencontrent à leur arrivée en Suisse.

On notera aussi l'engagement multipartite⁸ pour l'amélioration des partenariats, de la protection et de la localisation par lequel 61 États et 160 acteurs non étatiques se sont engagés à faire progresser les partenariats et à localiser les réponses aux côtés de partenaires comme les réfugiés et les RLO.

Recherches sur les RLO et implication des chercheurs réfugiés

Des preuves plus solides doivent être recueillies et présentées afin de renforcer la confiance et d'inciter les donateurs à mieux financer les RLO. Les chercheurs qui ont personnellement vécu des situations de déplacement sont bien placés pour recueillir ces informations. Il existe aujourd'hui de plus en plus de preuves produites au niveau local par des chercheurs réfugiés et par d'autres partenaires qui documentent l'action et l'impact des RLO. Une récente étude cartographique des RLO au Kenya9 indique le nombre de RLO actuelles (plus de 150), leur diversité, leurs impacts et les difficultés qu'elles rencontrent. Ces études sont importantes car elles fournissent des informations et des recommandations essentielles aux donateurs et aux autorités gouvernementales qui souhaitent collaborer avec les RLO.

Recommandations

Cette recherche propose une série de recommandations pour répondre au manque de financement des RLO. Il convient tout d'abord de reconnaître que les RLO sont des acteurs distincts et à part entière de la stratégie de localisation. Cette reconnaissance améliorera leur capacité à accéder au financement.

le déplacement dans des pays du Sud global.

Deuxièmement, les donateurs doivent aider les RLO à accéder aux financements, et encourager les partenariats de financement avec les RLO en mettant en lumière leurs partenariats existants. Les donateurs peuvent faciliter les partenariats avec les RLO en simplifiant leurs processus de financement et en élargissant certaines des approches novatrices que proposent les organisations philanthropiques et les intermédiaires des RLO. Ils peuvent notamment proposer aux candidats un soutien dédié et personnalisé et assouplir leurs procédures de candidature (en acceptant par exemple des candidatures dans différentes langues).

Troisièmement, les parties prenantes doivent toutes remettre en question les idées reçues vis-à-vis des RLO et établir des processus adaptés pour permettre aux RLO de signaler sans être pénalisées les partenariats de pure forme et injustes.

Enfin, les donateurs gouvernementaux et les organisations humanitaires doivent anticiper l'évolution de l'univers des réfugiés et réformer leurs structures ainsi que leurs directives internes en conséquence afin de financer et d'échanger plus efficacement avec les RLO.

Alexandra Spencer

Responsable principale de la recherche, Humanitarian Policy Group, ODI, Royaume-Uni a.spencer@odi.org

Rufus Karanja

Responsable du programme national, Migration et Protection, Coopération au développement de la Suisse

Andhira Yousif Kara

Chercheuse consultante et défenseure des réfugiés

annkakaliya@gmail.com linkedin.com/in/andhira-kara-a72121a1/

Caitlin Sturridge

Principale chercheuse associée, Humanitarian Policy Group, ODI, Royaume-Uni c.sturridge@odi.org

- Voir ODI (2023) The failure to fund refugee-led organisations: why the current system is not working, and the potential for change bit.ly/odi-failure-fund-rlos
- 2. Asylum Access (2021) Building Equitable Partnerships: Shifting power in forced displacement bit.ly/equitable-partnerships
- 3. bit.ly/unhcr-definition-rlo
- Kaldor Centre for International Refugee Law (2023) Defining refugee-led organisations: An analysis of UNHCR's 2023 definition bit.ly/research-brief-defining-rlo
- 5. bit.ly/qa-migration-displacement
- 6. www.refugeeslead.org
- 7. Refugees Seat (2024) 'Great leap forward or status quo?' bit.ly/R-SEAT-reflections-2023-grf
- 8. bit.ly/UNHCR-outcomes-grf-2023
- 9. bit.ly/rlo-kenya-report

Faire de la crise une opportunité : le pouvoir et le potentiel des investissements axés sur les réfugiés

Barri Shorey, Lauren Post Thomas, Lindsay Camacho, Kate Montgomery, Tim Docking, Selen Ucak et Morten Schacht Högnesen

Comment soutenir et tirer parti du potentiel économique des personnes déplacées de force grâce à l'investissement ? Les investissements axés sur les réfugiés sont un moyen pratique pour mettre en relation des investisseurs et des entreprises qui œuvrent pour améliorer de la vie des réfugiés.



Une piscicultrice au travail dans l'ouest du Kenya. Crédits : Peter Irungu/Acumen

Les réfugiés et leurs hôtes représentent des centaines de millions de personnes marginalisées à travers le monde. Si ces populations sont en mesure de contribuer massivement à la croissance économique de leurs nouvelles communautés, les investissements nécessaires pour accompagner et stimuler cet élan sont toutefois rarement disponibles. C'est à ce niveau que l'investissement axé sur les réfugiés (IAR) a une carte à jouer.

L'investissement axé sur les réfugiés est une nouvelle façon d'impliquer le secteur privé dans l'amélioration des conditions de vie des réfugiés et de leurs communautés d'accueil. Selon certaines estimations, le changement climatique pourrait contraindre jusqu'à un milliard de personnes à migrer d'ici l'an 2050.¹ Même si ces données sont fluctuantes, le nombre de personnes déplacées de force ne devrait cesser d'augmenter à l'avenir. Et si aujourd'hui les donateurs humanitaires traditionnels n'ont pas les moyens de financer tous les besoins qui découlent de ces déplacements massifs, ils ne les auront pas non plus demain. Les financements fournis par les donateurs pour parer aux situations d'extrême urgence ne sont actuellement pas adéquats, et ces migrations nécessitent des investissements soutenus pour favoriser l'intégration sociale et économique.

L'investissement axé sur les réfugiés repose sur des approches ciblées qui tiennent compte des enjeux et des opportunités liés à des populations et des défis sociaux et environnementaux spécifiques. S'appuyant sur ses consultations avec des investisseurs axés sur le genre,² et sur les enseignements tirés de ces consultations, le Refugee Investment Network a mis au point le cadre « Refugee Lens »³ afin d'identifier, de qualifier et de suivre tous les investissements qui améliorent les conditions de vie des réfugiés4 et de leurs communautés d'accueil au fil du temps. Le mouvement de l'investissement axé sur les réfugiés souhaite attirer des investisseurs à impact social, mais aussi des financements axés sur le développement, des fonds philanthropiques et d'autres instruments financiers dans le cadre d'une approche qui vise à mobiliser tous les capitaux disponibles.

Ouvert à tous les secteurs, à toutes les zones géographiques, à toutes les classes d'actifs et à tous les mécanismes de financement, ce mouvement considère que les réfugiés et les autres personnes déplacées de force sont de véritables acteurs économiques (entrepreneurs, employés, fournisseurs et clients) afin d'offrir une image positive de ces personnes dans le cadre d'un discours focalisé sur les opportunités. Les recherches et les données montrent que les réfugiés et leurs communautés sont en effet employables, consciencieux, solvables, et qu'ils sont aussi, bien sûr, des consommateurs. Ces qualités profitent déjà aux entreprises, aux investisseurs et à leurs partenaires qui savent exploiter leur formidable pouvoir économique.5 L'investissement axé sur les réfugiés pourrait potentiellement jouer un rôle clé dans la façon dont les communautés concernées par le déplacement renouvellent le paradigme humanitaire, et offrir aux investisseurs les connaissances, les outils et les pratiques nécessaires pour générer des avantages économiques mutuels.

Pour assurer la réussite de ce mouvement, un large éventail de parties prenantes – investisseurs, institutions de financement pour le développement, organisations philanthropiques et autres donateurs, organisations humanitaires, experts en développement et en analyses économiques – doivent unir leurs forces afin de développer, tester et élargir une vision et une approche partagées.

Exemples concrets de mise en œuvre de l'investissement axé sur les réfugiés

Si le concept de l'investissement axé sur les

réfugiés peut sembler nouveau, un important travail a déjà été effectué dans ce domaine. Le meilleur moyen pour comprendre ce type de financement dans la pratique est de présenter des exemples et des approches spécifiques:

Refugee Investment Facility

Lancé en septembre 2022, le Refugee Investment Facility (RIF)⁶ est une initiative de collaboration entre le Conseil danois pour les réfugiés et iGravity, une société suisse de financement à impact social. Le RIF intervient actuellement en Jordanie, en Ouganda et au Kenya pour accorder des prêts à des entreprises privées qui aident à résoudre les problèmes que rencontrent les réfugiés et leurs communautés d'accueil en matière de moyens de subsistance et d'autosuffisance.

Le RIF a mobilisé 4 millions de dollars dans le cadre de son premier fonds pilote. Ces financements seront répartis entre huit à dix investissements dans deux pays, pour profiter à au moins 27 000 réfugiés et membres des communautés d'accueil. Le RIF fournira pour cela un financement axé sur l'impact social à des entreprises qui obtiennent des résultats tangibles pour les réfugiés et leurs communautés d'accueil, et proposera aux entreprises de son portefeuille une assistance technique en termes d'impact et d'économie. Le RIF a déjà approuvé quatre investissements qui permettent de créer des emplois, soutiennent les moyens de subsistance des populations, renforcent le développement de compétences, et favorisent l'inclusion financière des réfugiés et de leurs communautés d'accueil.

Ces investissements incluent notamment Omia Agribusiness, une entreprise qui fournit des produits, du matériel, et des formations agricoles dans la sous-région du Nil occidental de l'Ouganda. Le prêt accordé par le RIF permet à Omia d'élargir ses opérations à travers ce territoire et de proposer à plus de 10 000 nouveaux réfugiés et membres de la communauté d'accueil des intrants et des formations agricoles, tout en développant un modèle d'entreprise plus inclusif pour les réfugiés afin de soutenir les moyens de subsistance des petits exploitants agricoles et de leurs familles. Cette collaboration ouvre la voie à d'autres investissements privés au sein des communautés concernées par les déplacements forcés, et elle permet également de populariser des pratiques d'investissement afin de garantir un modèle durable à grande échelle.

Acumen

En 2023, Acumen, un investisseur à impact social spécialisé dans la résolution de problèmes liés à la pauvreté, a lancé un projet d'investissement pilote sur trois ans visant à soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) dont les employés, fournisseurs et clients sont des personnes déplacées de force. Cette initiative mettra à la disposition de ces entreprises des fonds et un soutien ciblé pour les aider à développer leurs activités. Acumen investira 1,5 million de dollars dans trois à cinq entreprises sociales qui interviennent au sein de communautés affectées par le déplacement, pour profiter à plus de 10 000 personnes déplacées de force et à leurs hôtes. Seront plus particulièrement priorisées : les entreprises agroalimentaires en phase de démarrage et ayant un potentiel développement qui recherchent des capitaux de départ, ainsi que les communautés concernées par le déplacement dans le cadre de leur adaptation au changement climatique. Le premier investissement d'Acumen dans le cadre de cette initiative a été accordé à AguaRech, une entreprise aquacole kényane.

Entre 2008 et 2022, le Kenya a connu une série d'inondations qui ont provoqué le déplacement de plus de 1,4 million de personnes à l'intérieur du pays⁷. AquaRech propose à 2 700 petits pisciculteurs de la région du lac Victoria des aliments pour poisson de grande qualité ainsi qu'un marché qui permet aux producteurs de ressources de mener à bien leurs activités. Un sondage effectué auprès d'un échantillon de ces producteurs a révélé que 90 % d'entre eux avaient constaté une nette amélioration de leurs opérations depuis qu'ils travaillaient avec AquaRech. Les participants citaient notamment une amélioration de la taille et du poids du poisson, de leurs revenus, et des quantités de produits vendus, ainsi qu'une réduction de leurs cycles de production. En proposant des infrastructures adaptées à la pisciculture, AquaRech contribue à renforcer la résilience des communautés face au changement climatique.

Un mouvement qui a le vent en poupe

L'investissement axé sur les réfugiés attire aujourd'hui de plus en plus de fonds, que ce soit dans les marchés émergents ou dans les économies plus développées. Le Refugee Investment Fund de Kiva propose, par exemple, aux institutions de microfinance qui soutiennent les réfugiés un financement par emprunt, tandis que le Social Impact Fund de l'International Rescue Committee Center for Economic Opportunity accorde aux réfugiés

des prêts à faible taux d'intérêt. D'autres fonds d'investissement privés comme Launch Capital Partners, Whitestone & Co. Fund IV et Courage Housing sont récemment arrivés sur le marché pour soutenir les réfugiés. On citera aussi 'arrivée de nouveaux fonds d'investissement spécialisés dans les PME, comme l'Impact Newcomer Fund en France et l'Entrepreneurial Refugee Network Refugee Venture Fund au Royaume-Uni.

Défis à relever

Renforcer la capacité des entreprises qui travaillent avec des réfugiés

Alors que l'élaboration de nouveaux mécanismes de financement et la mise en place de collaborations permettent de stimuler l'offre (en proposant un financement approprié), il est tout aussi important de soutenir la demande (en renforçant la capacité des entreprises à impact social à absorber le financement et à l'utiliser pour obtenir l'impact recherché). Beaucoup d'entreprises qui travaillent avec des réfugiés sont de petites structures qui manquent d'expérience en matière d'accès au financement et dont les systèmes ne sont pas en mesure d'analyser l'impact des résultats qu'elles obtiennent. Ces entreprises nécessitent par conséquent une assistance technique, des conseils, un mentorat et un accès à des réseaux.

Analyser l'impact

L'identification de cibles appropriées en matière d'impact social et la mise en place de processus d'analyse efficaces sont des tâches souvent problématiques. Lorsque différents partenaires (organisations humanitaires, investisseurs à impact social et donateurs) se réunissent, il est essentiel d'harmoniser les logiques, les mesures incitatives et les indicateurs de chacun. Un tel processus n'est jamais simple. Les organisations humanitaires adoptent généralement une approche fondée sur les besoins, qui cible les personnes les plus vulnérables, et elles doivent régulièrement présenter à leurs donateurs des rapports sur les résultats et l'impact du financement dont elles bénéficient. Les entreprises à vocation commerciale cherchent, quant à elles, à développer leurs activités et à assurer leur viabilité. Les investisseurs ont également leurs propres indicateurs et exigences, par exemple le remboursement impératif de leurs prêts. Dans ce contexte, des compromis doivent être faits pour trouver le juste équilibre entre les objectifs d'impact social pour les réfugiés et le potentiel de croissance des entreprises. Il s'agit d'un processus délicat et itératif.

Les donateurs humanitaires traditionnels ont souvent besoin de données ventilées par statut migratoire sur les individus qui participent à leurs programmes. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des ONG qui œuvrent dans le domaine du déplacement. Malheureusement, peu d'investisseurs et d'entreprises sont en mesure de détailler le statut migratoire de chacun de leurs clients ou fournisseurs aui bénéficient d'un investissement. Et comme l'investissement axé sur les réfugiés est un concept relativement nouveau, l'efficacité et le coût de l'analyse des indicateurs potentiellement complexes que réclament les donateurs traditionnels posent encore problème. Le dialogue sur les indicateurs destinés à mesurer l'impact obtenu auprès des populations déplacées de force doit bien entendu se poursuivre, mais la collecte de ces informations doit toutefois être suffisamment simple pour ne pas faire obstacle aux investissements et à la création de nouvelles voies d'investissement.

Politiques et réglementations des pays d'accueil

Les politiques et réglementations des pays d'accueil peuvent à la fois avoir un impact négatif sur le quotidien et les moyens de subsistance des réfugiés, et représenter un obstacle aux investissements. De nombreux marchés émergents, notamment les pays qui accueillent des réfugiés, appliquent des politiques et des réglementations dissuasives pour les investissements étrangers en termes de fiscalité et de protection (ou plus exactement de « manque de protection ») des investisseurs. En outre, beaucoup de pays qui accueillent des réfugiés les empêchent de travailler, de créer une entreprise, d'accéder à la propriété ou à des services bancaires ou de circuler librement sur leur territoire.

Les pays où les politiques de soutien à l'inclusion économique des réfugiés sont plus progressistes peuvent, quant à eux, présenter d'autres obstacles réglementaires qui empêchent les entreprises appartenant à des réfugiés et celles qui répondent aux beşoins de réfugiés d'accéder à des capitaux. En Éthiopie, par exemple, des lois sur les investissements étrangers directs imposent aux réfugiés ont un statut « d'étranger ». Ceux qui souhaitent créer une entreprise sont donc soumis à des exigences spécifiques, comme un apport de 100 000 dollars, une somme beaucoup trop difficile à rassembler dans la grande majorité des cas.

Pour assurer la réussite de l'investissement axé sur les réfugiés, tous ces obstacles politiques et réglementaires doivent impérativement être identifiés et surmontés. En identifiant ces défis, les investisseurs à impact social pourront aider, voire encourager, les gouvernements à mettre en place des réformes politiques et réglementaires capables de stimuler la croissance économique et d'obtenir des résultats sociaux pour les réfugiés et les communautés qui les accueillent.

Autres considérations

Assistance technique

On constate une pénurie de capitaux d'investissement dans les pays émergents, notamment sur le continent africain, et plus particulièrement dans le cas des PME créées et dirigées par des personnes locales. Ce manque de capitaux est encore plus marqué dans les PME intervenant dans des zones marginalisées, appartenant à des réfugiés, répondant aux besoins de populations réfugiées ou employant de nombreux réfugiés. La mise à disposition d'une assistance technique est par conséquent essentielle pour assurer la réussite des investissements axés sur les réfugiés, en amont de l'investissement mais aussi après.

Les grandes entreprises ainsi que les institutions financières qui interviennent à grande échelle ou qui souhaitent intervenir dans des zones qui accueillent d'importantes populations déplacées de force doivent disposer des connaissances, des relations et des pratiques nécessaires pour obtenir l'implication des communautés concernées par les déplacements forcés. Ce type de soutien consultatif ciblé pourra créer un vivier d'entreprises répondant aux critères des investissements axés sur les réfugiés, et attirer de nouveaux capitaux afin d'encourager la participation d'autres entreprises et de développer l'écosystème de l'investissement axé sur les réfugiés. Il fournira aussi une feuille de route pratique pour la mise en place d'un soutien technique par les investisseurs.

Représentation des réfugiés

La représentation et la voix des réfugiés sont des aspects tout aussi importants dans le cadre des investissements et des approches dirigées par le secteur privé que dans celui des programmes humanitaires. Les personnes déplacées doivent être activement impliquées, en capacité d'employés, de clients ou de fournisseurs à tous les niveaux de l'entreprise, depuis le recrutement, le développement de produits, les stratégies commerciales, les analyses de

la performance, les processus de diligence raisonnable, jusqu'à la collecte de données et les évaluations de marché. Il est également essentiel de travailler avec des organisations dirigées par des réfugiés et des organisations qui répondent aux besoins des réfugiés afin de soutenir les programmes d'investissement et d'assistance technique le cas échéant, et d'œuvrer pour assurer la représentation des réfugiés à différents niveaux de direction. On notera toutefois que le vocabulaire du secteur de l'investissement et des processus de diligence raisonnable est particulièrement technique, et qu'il s'agit d'un milieu relativement fermé, notamment aux travailleurs humanitaires et à la plupart des réfugiés. Les personnes chargées de la création d'entreprises dans les communautés concernées par le déplacement doivent par conséquent mettre en place des moyens pratiques pour favoriser l'inclusion et la participation dans ce domaine.

Mieux comprendre et délimiter le cadre de la vulnérabilité climatique

A l'heure où les crises liées au climat s'intensifient, leur impact sur les migrations, la sécurité alimentaire et les risques de conflits ne cesse de s'aggraver. Cette situation augmente naturellement les besoins et la vulnérabilité des populations déplacées ainsi que ceux des communautés qui les accueillent. Dans cette dynamique, la définition du déplacement, la détermination du statut migratoire et l'évaluation de la durée du déplacement peuvent présente des défis majeurs. Il est par conséquent essentiel d'adopter des approches souples en matière d'investissement pour cibler les zones marginalisées et répondre adéquatement aux défis que rencontrent ces communautés.

Certains modèles économiques qui proposent des solutions pratiques pour améliorer la résilience des communautés face au changement climatique, comme l'irrigation à l'énergie solaire, les programmes d'assurance agricole et l'accès aux marchés, favorisent l'intégration économique des communautés concernées par le déplacement tout en protégeant celles-ci contre les crises à venire tenant compte de l'interaction complexe d'éléments comme la vulnérabilité, le climat et les déplacements, les investissements doivent privilégier les solutions qui présentent des avantages économiques immédiats tout en renforçant la résilience.

Recommandations

Les auteurs de cet article invitent les lecteurs qui s'intéressent au financement des réfugiés à participer et à soutenir les étapes et les recommandations suivantes:

1. Une communauté de pratiques autour des investissements axés sur les réfugiés

Au vu de l'engouement actuel, partout dans le monde, pour l'investissement axé sur les réfugiés et pour les approches d'investissement connexes, nous pensons qu'il est nécessaire d'établir un leadership éclairé pour la communauté des investisseurs afin de favoriser l'échange d'idées, le recueil et la dissémination d'enseignements et de données, et l'élargissement de l'écosystème global de ces investissements. Nous proposons pour cela la création d'une communauté consacrée aux investissements axés sur les réfugiés qui permettrait aux parties prenantes du monde entier de partager leurs expériences, de répondre à leurs interrogations mutuelles et de mieux comprendre le potentiel prometteur de l'investissement à impact social. Des réunions régionales mettant en relation des partenaires financiers intéressés (par exemple gestionnaires d'actifs, fondations et grandes fortunes) avec des bénéficiaires d'investissements axés sur les réfugiés seraient un bon moyen pour focaliser et élargir ce concept. Par ailleurs, des interventions opportunes, des présentations et des rapports pourraient fournir les données et les preuves nécessaires pour encourager l'investissement des parties susceptibles de s'intéresser à l'investissement axé sur les réfugiés.

2. Financer et investir de manière créative

Toute innovation financière dans des contextes non éprouvés exige un financement patient et flexible de la part des donateurs. A ce stade de développement précoce, nous pensons que les sources de financement publiques et/ou philanthropiques qui savent faire preuve de patience et d'ouverture d'esprit sont les plus à même de favoriser l'itération, la créativité et l'innovation. Des pionniers s'emploient actuellement à prouver l'impact des investissements sur les populations déplacées de force et analysent le degré de concessionnalité (mise à disposition de capitaux à des conditions favorables) nécessaire. Dans l'idéal, une combinaison de subventions et de capitaux commerciaux à visée lucrative pourrait favoriser la mise en

œuvre à grande échelle de ces approches. Nous encourageons tout particulièrement les donateurs et les investisseurs à sortir des sentiers battus et à employer différents types d'instruments financiers et de capitaux générant des rendements financiers et sociaux : subventions, investissements à impact social, capital-investissement ou garanties. Tous les enseignements et toutes les expériences découlant de l'utilisation de ces outils et capitaux devront être partagés afin de soutenir le développement de l'investissement axé sur les réfugiés.

3. Ouverture d'esprit en matière d'impact et d'indicateurs

Les stratégies d'investissement et les financements reposant exclusivement sur des indicateurs spécifiques liés aux personnes déplacées (comme le nombre d'emplois créés par chaque investissement) risquent de générer des processus de définition et de validation démesurément complexes et chronophages qui peuvent donner lieu à un durcissement des critères d'investissement. Les donateurs et les investisseurs qui interviennent dans d'autres secteurs ont déjà commencé à élargir leur définition de l'impact social, à utiliser des indicateurs plus souples pour mesurer certains éléments comme l'adaptation ou la résilience aux crises, et à adopter une approche territoriale offrant une vision plus large des résultats obtenus. L'adoption d'une évaluation moins rigide de l'impact des investissements sur les personnes déplacées de force permettra aux fonds d'élargir leur portefeuille d'investissements, ce qui, au final, bénéficiera aux personnes déplacées et aux communautés qui les accueillent. C'est pourquoi nous encourageons l'établissement d'un cadre large, mais clairement défini, de l'impact et des mesures qui intègre une gamme d'investissement potentiels dépassant les indicateurs habituels des moyens de subsistance.

4. Élargir le débat

Face à l'évolution de l'investissement axé sur les réfugiés, nous estimons que le déplacement doit être intégré aux stratégies d'impact dans les marchés émergents, notamment dans certains domaines comme l'agriculture intelligente face au climat, l'utilisation productive de l'énergie ainsi que d'autres secteurs du développement économique. Il est, à nos yeux, essentiel d'élargir la compréhension,

les échanges d'idées et l'engagement de toutes les parties prenantes. Pour cela, il faudra créer de nouveaux partenariats, au-delà des organisations humanitaires et multilatérales, en faisant notamment appel au secteur privé, aux investisseurs, aux bailleurs de fonds du climat et aux décideurs politiques. Nous proposons d'introduire la dimension du déplacement dans des forums consacrés à l'investissement et au climat afin de sensibiliser et d'inclure davantage d'acteurs dans ce débat.

Barri Shorey

Responsable principale des programmes pour les réfugiés et les catastrophes, Conrad N. Hilton Foundation

Lauren Post Thomas

Responsable principale des plaidoyers pour les réfugiés et l'eau salubre, Conrad N. Hilton Foundation

Lindsay Camacho

Responsable des partenariats gouvernementaux, Acumen

Kate Montgomery

Directrice, Acumen

Tim Docking

PDG, Refugee Investment Network

Selen Ucak

Responsable de l'entrepreneuriat des réfugiés, Refugee Investment Network

Morten Schacht Högnesen

Directeur, Innovation et programmes et engagement des entreprises, Danish Refugee Council

- 1. Institute for Economics & Peace (2020) Ecological Threat Register 2020 bit.ly/ecological-threat-register-2020
- 2. bit.ly/just-good-investing
- 3. bit.ly/refugee-lens
- 4. La définition adoptée par le RLI pour qualifier les « réfugiés » et les « migrants déplacés de force » englobe toutes les personnes contraintes de quitter leur pays (en raison de violences, de persécutions, du changement climatique ou de catastrophes naturelles) ainsi que les personnes déplacées au sein de leur propre pays.
- 5. Refugee investment network (2018) Paradigm Shift: How investment can unlock the potential of refugees bit.ly/rin-paradigm-shift
- 6. www.refugeeinvestmentfacility.net/
- Le profil national du Kenya élaboré par l'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) est disponible sur : bit.ly/idmc-kenya

Le rôle des banques multilatérales de développement pour apporter des solutions aux déplacements liés aux catastrophes

Christelle Cazabat, Steven Goldfinch et Faisal Abdul

Les banques multilatérales de développement peuvent jouer un rôle clé pour résoudre la question des déplacements liés aux catastrophes en investissant dans l'atténuation des risques, dans l'adaptation au changement climatique et dans des infrastructures qui renforcent la résilience des communautés sur le long terme.



Une station touristique détruite par le tsunami de 2022 à Tonga qui a entraîné le déplacement de milliers de personnes, photo prise en 2023. Crédits : Christelle Cazabat

65 % des déplacements dus aux catastrophes, enregistrés dans la région Asie-Pacifique au cours des dix dernières années, concernaient des pays à revenus faibles et à revenus intermédiaires bas.1 Un faible niveau de développement socio-économique augmente clairement le risque de déplacement dans la mesure où les personnes, les communautés et les pays les plus pauvres sont moins à même de résister à des catastrophes graves ou répétées, et aux conséquences progressives du changement climatique. Le déplacement accentue, quant à lui, le risque de pauvreté et réduit les opportunités de développement, créant ainsi un cercle de vulnérabilité aux effets durables.

On estime que le coût de l'aide d'urgence apportée aux personnes déplacées au sein de leur propre pays s'élève aujourd'hui à 20,5 milliards de dollars à l'échelle mondiale.²On constate aussi que le déplacement compromet souvent la capacité des personnes concernées à travailler, du moins temporairement. Sachant que 9,5 millions de personnes sont susceptibles d'être déplacées chaque année

suite à des catastrophes dans la région Asie-Pacifique, ce serait 275,5 millions de dollars qui pourraient être perdus pour chaque jour de travail manqué. Bien sûr, les conséquences du déplacement sur le développement vont audelà des simples coûts et pertes financières. Le déplacement a également des répercussions négatives sur la santé et sur l'éducation des personnes concernées. Il peut aussi limiter le développement humain et les opportunités de croissance.

L'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) et la Banque asiatique de développement ont uni leurs forces pour identifier la meilleure façon dont les banques multilatérales de développement (BMD) pourraient faciliter les solutions apportées aux déplacements internes liés aux catastrophes et au changement climatique.⁴ Le déplacement peut avoir pour conséquence de ralentir, voire inverser, le développement socio-économique. Non seulement l'investissement dans la prévention du déplacement et dans l'identification de solutions adaptées relèvent du mandat des BMD, mais le financement du développement

peut également assurer la mise à disposition des ressources nécessaires pour traiter cette question de la manière la plus durable et la plus rentable possible.

Faire du déplacement une priorité de développement

Le déplacement doit impérativement être identifié comme une priorité de développement par le pays concerné pour permettre aux BMD de financer des initiatives dans ce domaine. Dans les cas de déplacement important, ou dans les cas de risque de déplacement, le plan de développement national du pays concerné pourrait inclure une approche nationale. Dans d'autres contextes, l'inclusion des besoins liés au déplacement dans les plans sectoriels ainsi que dans les stratégies d'adaptation au changement climatique à moyen et long terme, et dans les plans nationaux de gestion des risques de catastrophe, peut permettre d'orienter les mesures à prendre et le financement requis.

Certains pays ont déjà élaboré des politiques, des stratégies ou des plans nationaux concernant spécifiquement le déplacement. Ils établi une politique claire pour traiter cette question dans divers secteurs dans le cadre d'une approche coordonnée et cohérente. Dans la région Asie-Pacifique, de nombreuses nations comme les Fidji, le Vanuatu, l'Inde, le Pakistan, le Bangladesh et les Philippines incluent aujourd'hui le déplacement dans leur architecture politique nationale, et leur modèle pourrait servir de base aux investissements des BMD. Dans les pays sans politique ni cadre spécifiquement liés au déplacement, ou qui n'incluent pas le déplacement dans leurs politiques, les BMD peuvent proposer une assistance technique afin d'élaborer des directives et des cadres axés sur les vecteurs de déplacement, leurs impacts et leurs risques.

Le soutien financier des priorités liées au déplacement devrait se fonder sur une estimation des impacts actuels et à venir du déplacement, et identifier les besoins de financement ainsi que le retour sur investissement potentiel en termes de résultats de développement. Pour qu'un projet soit financé par les BMD, il doit impérativement démontrer qu'il est viable et qu'il répond efficacement aux besoins et aux impacts identifiés. Or, on constate de nombreuses lacunes dans les données disponibles sur l'ampleur et les conséquences des déplacements internes liés aux catastrophes et au changement climatique, ainsi que sur leurs impacts sur le développement socioéconomique à plus long terme.

Une évaluation de l'IDMC5 réalisée en 2021 dans la région Asie-Pacifique a révélé que 32 pays sur 65 ne communiquaient aucune information à propos du nombre de personnes évacuées ou déplacées de manière préventive pendant et après les catastrophes, du nombre d'habitations détruites et de la durée de ces déplacements. Ces lacunes empêchent bien souvent les gouvernements de préparer des analyses de rentabilisation qui permettraient d'obtenir des investissements pour prévenir les déplacements et trouver des solutions adaptées au déplacement. Les BMD peuvent intervenir à ce niveau et aider les gouvernements à obtenir les informations dont ils ont besoin en investissant notamment dans des systèmes de données nationaux, comme des services statistiques, une assistance technique, des programmes de subventions de recherche ou des analyses menées par les BMD.

Une fois ces exigences remplies, les pays pourront utiliser le financement accorde par les BMD pour le développement afin de réduire le risque de déplacement, de répondre aux besoins immédiats des personnes déplacées et des communautés d'accueil, et d'investir dans une planification à plus long terme (dans les zones d'origine ou de destination) pour, au final, proposer des solutions durables. Ce soutien pourrait se présenter sous diverses formes : soutien structurel dans le cas d'infrastructures physiques, ou soutien non structurel dans le cas des prestations de services ou de l'élaboration de politiques.

Comment le soutien des BMD en matière de développement peut-il apporter une solution en matière de déplacement ?

L'un des moyens les plus efficaces de traiter la question des déplacements liés aux catastrophes est d'investir dans des solutions qui limitent leurs causes profondes, qui atténuent l'impact destructeur qu'ont les catastrophes subites sur le logement et d'autres infrastructures, et qui réduisent la détérioration des moyens de subsistance attribuable aux effets du changement climatique. Les BMD peuvent soutenir ces efforts en finançant des initiatives gouvernementales axées sur l'atténuation du changement climatique, l'adaptation à ces phénomènes, la réduction des risques de catastrophe ou les programmes de réinstallation.

Les BMD ont déjà une grande expérience en matière d'investissement dans la réduction des risques de catastrophe et dans le renforcement de la résilience des communautés et des systèmes face aux dangers et aux crises. Plus de 45 % des projets financés par la Banque asiatique de développement en 2023 incluaient des éléments de gestion des risques liés aux catastrophes. Il s'agit donc là d'un terrain particulièrement favorable pour introduire des mesures permettant de réduire les déplacements et d'investir dans la résilience des communautés vulnérables par le biais d'initiatives de réduction des risques. Ces mesures englobent la gestion des risques d'inondation et de l'érosion fluviale. l'amélioration des productions agricoles par l'irrigation, et l'introduction de cultures résilientes au climat. D'autres mesures pertinentes peuvent être envisagées : élargissement de l'accès aux marchés par l'amélioration des routes et des chaînes d'approvisionnement, financement et transfert des risques au moyen de programmes de crédit et d'assurance, et gouvernance des risques par le renforcement des codes du secteur du bâtiment, des exigences de conformité, et des systèmes d'alerte précoce.

Dès lors que les gouvernements de pays à revenus faibles seront mieux préparés pour obtenir ce type d'investissements, on pourra envisager une amélioration du nombre et de la qualité de leurs demandes. Des mécanismes de financement fondés sur les prévisions pourraient également s'avérer utiles pour atténuer le risque de déplacement et réduire ses conséquences négatives sur les populations et le développement. Ces mécanismes associent des données historiques à des prévisions météorologiques pour anticiper des événements météorologiques extrêmes et leurs conséquences. Ils peuvent également débloquer automatiquement des fonds pour financer en amont des interventions d'urgence.

Lorsque le déplacement est considéré comme une problématique de développement prioritaire, les gouvernements peuvent utiliser leurs prêts basés sur les taux du marché ou, pour les pays à revenus faibles, les prêts qui leur auront été accordés à des conditions préférentielles. Les pays qui nécessitent un soutien concessionnel supplémentaire pourront utiliser des ressources proposées sous forme de dons, sachant toutefois que celles-ci sont généralement limitées. Au vu de ces contraintes, l'intégration du déplacement dans les projets sectoriels présente de nombreux avantages, notamment pour résoudre les causes profondes du déplacement et atteindre les personnes déplacées ainsi que les personnes à risque de déplacement.

Les projets d'infrastructure à grande échelle, les projets de développement urbain (comme la construction de logements abordables et l'élaboration de modèles d'urbanisme durables) et les investissements consacrés aux secteurs de la santé et de l'éducation sont essentiels pour assurer la résilience à long terme des communautés face au changement climatique et aux catastrophes naturelles. A titre d'exemple, on notera qu'à Jakarta,6 les personnes disposant de revenus élevés et de bonnes conditions de logement sont peu souvent déplacées par les inondations qui affectent le pays. Inversement, on trouve chez les personnes déplacées pendant des années, suite au tremblement de terre qui a frappé le Népal⁷ en 2015, un plus grand pourcentage de gens n'ayant pas fait d'études. Le développement socio-économique peut donc contribuer à retarder ou à prévenir le déplacement en proposant davantage d'options d'adaptation. Il peut également favoriser l'intégration durable ou le retour des personnes déplacées. Outre les allocations qu'elles versent regulièrement aux pays concernés, les BMD proposent des fonds thématiques et des fonds spéciaux pour soutenir certains programmes. Ces programmes concernent généralement la réinstallation de populations affectées ou leur relocalisation volontaire et durable dans des zones plus sûres.

Les prêts subordonnés à la mise en place de réformes politiques peuvent, quant à eux, offrir aux emprunteurs du secteur public un soutien budgétaire efficace dans le cas de pays dont le budget annuel présente un déficit de financement. Le prêt (ou la subvention) n'est décaissé que lorsque l'emprunteur finalise les réformes ou les mesures convenues. Bien qu'il soit peu probable que le déplacement proprement dit fasse l'objet d'un prêt ou d'une subvention axé sur une politique, cette question peut toutefois être abordée dans le cadre de réformes visant à renforcer la résilience. On notera cependant que les instruments classiques comme les prêts-programmes présentent des contraintes inhérentes en termes de rapidité ou de flexibilité. Celles-ci peuvent empêcher le déploiement de réponses rapides et efficaces face aux problèmes de déplacement, d'où la nécessité d'apporter des solutions de financement plus souples et plus modulables.

Le financement des BMD suite à une catastrophe

Suite à une catastrophe, les BMD proposent des liquidités immédiates en décaissant rapidement des fonds pour soutenir les services de base des zones affectées. Elles jouent également un rôle essentiel en finançant la reconstruction de logements, d'installations et d'infrastructures communautaires pour assurer la résilience à long terme des communautés touchées. L'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale propose un Guichet spécial de financement de ripostes à la crise (CRW),8 qui fournit des fonds immédiats aux pays touchés par des événements d'une gravité exceptionnelle. Dans le cadre du tremblement de terre qui a frappé Gorkha au Népal en 2015, la Banque mondiale a investi dans la restauration de 55 000 maisons situées dans des zones ciblées en fournissant des unités d'habitation capables de résister à différents types de risques. Elle a également aidé le gouvernement népalais à améliorer sa résilience à long terme face aux catastrophes.

La BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement) a, quant à elle, consacré des fonds à la réponse aux tremblements de terre qui ont affecté la Turquie9 en 2023. Son aide comprenait notamment des lignes de crédit à hauteur de 600 millions d'euros proposées à des banques locales pour aider les entreprises et les particuliers directement touchés par ces tremblements de terre, ainsi que de nouveaux prêts pour les entreprises qui participaient aux efforts de sauvetage et de reconstruction dans la région. En investissant dans la reconstruction d'infrastructures durables et en soutenant l'économie pour préserver le capital humain, les moyens de subsistance et les emplois dans les villes concernées, ce projet devrait limiter la durée du déplacement, faciliter le retour des personnes déplacées au sein de leur propre pays et soutenir leur réintégration.

Prochaines étapes

Les banques multilatérales de développement jouent déjà un rôle essentiel et pourront jouer un rôle encore plus important à l'avenir pour lutter contre les causes profondes du déplacement, soutenir les communautés concernées et investir dans des solutions à plus long terme. Non seulement leurs mécanismes de financement sont à même de fournir des fonds immédiats pour répondre à une catastrophe et organiser le redressement qui s'ensuit, mais ces systèmes permettent aussi de réduire le risque de déplacements en favorisant la reconstruction de logements et d'infrastructures plus résilients. Les investissements effectués en faveur de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, de la réduction des risques de catastrophe, du développement urbain, des

soins de santé, de l'éducation et des moyens de subsistance sont, quant à eux, essentiels pour garantir la résilience à long terme des communautés face au changement climatique et aux catastrophes.

Pour permettre aux BMD de jouer un rôle plus actif dans ces solutions, il faudra toutefois revoir la façon dont sont perçus les déplacements internes, et passer d'une vision purement humanitaire à une perspective de développement. Cette transition doit se manifester à travers les politiques, les budgets et les plans nationaux. Les BMD peuvent participer à cette démarche en soulignant la nécessité d'inclure le déplacement dans la planification du développement des pays concernés, en soutenant la mise en place de systèmes plus efficaces pour traiter les données au niveau national, et en encourageant l'adoption de politiques qui incluent les déplacements. Elles peuvent également inciter les gouvernements à traiter le déplacement comme une question de développement à travers des approches plus inclusives, plus complètes et plus efficaces.

Christelle Cazabat

Responsable de Programmes, Internal Displacement Monitoring Centre

christelle.cazabat@idmc.ch

Steven Goldfinch

Principal spécialiste en gestion des risques de catastrophes, Banque asiatique de développement

sgoldfinch@adb.org

Faisal Abdul

Consultant, Banque asiatique de développement aabdul.consultant@adb.org

- Analyse basée sur les données de la Global Internal Displacement Database de l'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) www.internal-displacement.org/database/ displacement-data/
- 2. IDMC (2021) Unveiling the cost of internal displacement bit.ly/cost-internal-displacement
- 3. IDMC (2022) Disaster Displacement in Asia and the Pacific bit.ly/disaster-displacement-asia-pacific
- IDMC et ADB (2024) Harnessing Development Financing for Solutions to Displacement in the context of disasters and climate change in Asia and the Pacific bit.ly/developmentfinance-displacement
- 5. bit.ly/disaster-displacement-asia-pacific
- 6. bit.ly/idmc-indonesia-country-briefing
- 7. bit.ly/idmc-nepal-country-briefing
- 8. bit.ly/ida-crisis-response-fr
- 9. bit.ly/ebrd-turkiye-earthquake

Un programme d'assurance destiné à dédommager les déplacements dus au climat

Harrison Munday

Personne n'assume actuellement la responsabilité des compensations financières dues aux personnes déplacées suite à l'impact climatique. Un programme d'assurance permettant aux principaux responsables du changement climatique et aux acteurs secondaires de participer à un fond de dédommagement pourrait apporter une solution.



Crues soudaines à Sunamganj, Bangladesh, ayant conduit au déplacement de milliers de personnes et de communautés. Crédits : Muhammad Amdad Hossain / Climate Visuals

Les mouvements et les déplacements de populations dus à des événements environnementaux n'ont rien de nouveau, mais dans le contexte du changement climatique, leur ampleur est aujourd'hui sans précédent. Bien que l'évolution à venir du nombre de ces déplacements ne fasse pas consensus, il est clair que la hausse du niveau de la mer combinée à une intensification des sécheresses et des feux de brousse, et à des épisodes météorologiques de plus en plus violents, va renforcer les déplacements de personnes et de communautés.¹

Dans cet article, l'expression « déplacement climatique » fait référence au déplacement temporaire ou permanent de personnes, au sein ou à l'extérieur d'un pays, dû en partie à l'impact climatique. L'impact climatique comprend les catastrophes ou événements naturels à évolution lente ou rapide, qui renforcent le risque de déplacement. L'impact climatique peut être défini comme l'accumulation de causes et dommages associés à d'autres facteurs d'ordre sociétal, comme la position économique et sociale, les vulnérabilités existantes, et la capacité des populations à supporter des changements soudains.

Les déplacements climatiques sont tout aussi complexes que l'impact climatique qui les provoque. L'impact climatique peut en effet se manifester graduellement, par exemple par un assèchement lent des terres arables ou la hausse du niveau de la mer, ou bien soudainement, dans le cas d'inondations ou de cyclones.

Préjudices du déplacement climatique et besoin de compensation

Cet impact peut engendrer des dommages et des pertes matériels, affecter négativement la génération de revenus, fragmenter les relations communautaires, perturber l'approvisionnement en biens et en services de base, limiter la capacité de planification des populations, et causer de graves préjudices en termes de moyens de subsistance et de santé physique et mentale des victimes. L'Organisation mondiale de la santé³ s'attend à ce que le changement climatique augmente le nombre de personnes en sous-nutrition, souffrant de maladies cardiagues ou de stress thermique, ainsi que la propagation de maladies comme le paludisme, estimant à près de 250 000 le nombre de décès supplémentaires provoqués annuellement d'ici 2050. On observe également chez les victimes de l'impact climatique des symptômes de dépression ainsi qu'un surcroît d'anxiété et de stress post-traumatique.4

Lorsqu'il provoque des déplacements, l'impact climatique induit des préjudices supplémentaires. Les personnes déplacées peuvent, par exemple, perdre leurs biens, leurs terres, leurs sources de revenus et leur territoire. Ces pertes perturbent, voire détruisent, le mode de vie de ces personnes, mais elles brisent aussi le lien que celles-ci entretiennent avec les lieux, ainsi que leur droit à l'autodétermination.

L'un des principes fondamentaux de la justice est que les victimes de préjudices et les personnes lésées sont en droit d'obtenir des dédommagements et des réparations. Les responsables des préjudices subis ont l'obligation morale de réparer les torts et les injustices qu'ils ont infligés aux victimes. Le but de ces réparations est de remédier aux fautes et aux dommages commis. Comme dans le cas d'une indemnisation financière, ces

dédommagements sont versés aux personnes lésées ou aux victimes par les auteurs des préjudices. Dans le cas des déplacements climatiques, ces réparations ont plutôt vocation à redistribuer des ressources et à transformer des politiques et des institutions ayant engendré des dommages, plutôt qu'à apporter une compensation financière ponctuelle.⁵

Si les réparations mises en œuvre dans le cadre de déplacements climatiques vont au-delà d'une simple indemnisation, le rôle réparateur que joue la compensation financière ne doit toutefois pas être sous-estimé. Si certaines populations vulnérables au risque de déplacement climatique ont bénéficié de droits migratoires (l'Australie a récemment offert aux citoyens des Tuvalu le droit d'émigrer vers son territoire), à ce jour, peu d'offres de compensation financière directe ont été accordées.

L'indemnisation directe des victimes de l'impact climatique et du déplacement climatique confère à ces personnes la dignité de pouvoir choisir et de regagner leur autonomie. Lorsque des ressources financières sont versées sans restriction, les bénéficiaires peuvent les dépenser comme ils l'entendent. Dans le cas de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, une compensation financière pourra contribuer à réparer ou à reconstruire leur logement ou abri, à rétablir leurs sources de revenus, et à accéder à de la nourriture, à l'eau potable et à des soins de santé essentiels. Dans le cas de personnes déplacées dans un autre pays, ce type d'indemnisation favorise la libre circulation et constitue un filet de sécurité qui atténue l'urgence des demandes de migration et de réinstallation. Les réparations qui comprennent des compensations financières peuvent ainsi réparer certains dommages subis du fait du déplacement climatique. Une question se pose, toutefois : qui doit payer ces réparations ?

Comment faire pour identifier les responsables des déplacements climatiques ?

Il n'est pas facile de cerner les responsabilités engagées lorsqu'il s'agit de couvrir les coûts liés au déplacement climatique étant donné qu'un effet n'est pas forcément produit par une cause unique et clairement identifiable. L'impact

climatique est généralement lié à d'autres causes et à d'autres facteurs de déplacement qui aggravent les préjudices et les injustices subis par les personnes et les communautés vulnérables.

En Australie, par exemple, la répartition inégale des revenus et des richesses a entraîné une pauvreté importante au sein de certaines populations, les communautés aborigènes et insulaires du détroit de Torres étant particulièrement touchées. Des milliers de personnes ont subi des déplacements internes du fait de l'inondation subite de Lismore en 2022, mais ce sont les communautés autochtones qui ont été le plus fortement touchées étant donné que beaucoup de personnes vivaient dans des logements modestes, situés dans des zones de faible élévation, sans accès aux ressources, aux services et au soutien nécessaires pour anticiper et réagir en cas d'urgence.⁶

Les déterminants multiples du déplacement climatique ne nous permettent pas d'établir avec certitude la responsabilité ou le nombre exact d'acteurs qui contribuent aux dommages climatiques. Les États-nations qui ne prennent pas de mesures raisonnables pour corriger d'autres facteurs sociaux et économiques semblent également détenir une part de responsabilité. D'autres facteurs intersectionnels et inégalités entrent aussi en jeu : politique, origine ethnique, sexe, âge, handicap, etc. Dans un tel contexte, comment identifier les vrais responsables de l'impact climatique afin d'obtenir des réparations adéquates? La mise en place d'un programme similaire à une police d'assurance est peut-être la solution pour financer les réparations et les déplacements climatiques.

Un programme d'assurance qui reconnaît la responsabilité partagée

Un tel dispositif d'assurance se focaliserait sur le risque accru de déplacement que provoque l'impact climatique. Comme dans les cas de négligence médicale aux causes complexes et où la responsabilité est difficile à déterminer, qui ont conduit à l'adoption de modèles d'indemnisation par assurance afin de compenser les patients lésés, les difficultés à déterminer la responsabilité du déplacement climatique devraient nous encourager à

envisager un programme d'assurance qui permettrait de dédommager les victimes de déplacement climatique. Dans le cadre d'un tel programme toute personne déplacée, directement ou indirectement, en raison de l'impact climatique, ainsi que toute personne affectée d'autres manières par cet impact, aurait droit à un dédommagement.

Cette approche est un moyen plus efficace de financer les réparations liées aux déplacements climatiques et de réparer les dommages causés par le climat. Dès lors, quels sont les acteurs qui doivent être assujettis à ce programme d'assurance?

Les débats visant à déterminer qui doit contribuer au dédommagement climatique, et qui doit être assujetti à un programme d'assurance, s'intéressent essentiellement aux États-nations à fortes émissions qui ont beaucoup profité d'activités émettrices de carbone. Cette désignation des responsabilités repose sur le principe que les plus grands pollueurs ou émetteurs doivent être les principaux payeurs.

Or, imputer la responsabilité aux seuls Étatsnations et les assujettir à un programme d'assurance n'est pas une réponse suffisante. car elle fait l'impasse sur les acteurs secondaires qui poursuivent des activités polluantes ou qui encouragent des politiques qui vont à l'encontre de l'action en faveur de la réduction carbone. Les acteurs qui contribuent et bénéficient le plus de ce type d'activités, et qui, ce faisant, aggravent le risque de déplacement, devraient assumer une part plus importante des coûts dans le cadre d'un programme d'assurance dédommageant les déplacements climatiques. De même que l'on pourrait, dans une certaine mesure, tenir la National Rifle Association of America pour moralement responsable des dommages causés par l'utilisation des armes à feu, nous devrions envisager de tenir les lobbies des combustibles fossiles pour responsables de l'augmentation du risque de déplacement.

Concrètement, un tel fonds d'assurance dédié au déplacement climatique recueillerait les contributions des responsables primaires et secondaires du changement climatique, à savoir des États-nations, des entreprises productrices de combustibles fossiles, des lobbies ou des

secteurs d'activité. Cet apport financier servirait alors à dédommager les personnes déplacées ou affectées par l'impact climatique. Les contributions d'acteurs secondaires, comme les industries à fortes émissions et les lobbies des combustibles fossiles, seraient quant à elles recueillies par le biais d'impôts ou de prélèvements, comme c'est actuellement le cas avec le Oil Spill Liability Trust Fund⁷ ou avec le Amazon Fund.⁸ Si les aspects juridiques de la mise en œuvre de la contribution au fonds constituent un obstacle de taille qui mérite une réflexion attentive, les contributions faites à des fonds similaires par le biais d'initiatives de responsabilité sociale des entreprises (comme la contribution de Petrobras à l'Amazon Fund⁹) permettent d'espérer que ce type de prise de responsabilité et de contributions puissent prochainement voir le jour.

Les contributions financières des acteurs secondaires seraient proportionnées au rôle qu'ils jouent dans l'aggravation des risques climatiques, et permettraient d'assumer cette responsabilité à une échelle dépassant les États-nations. Contrairement aux accords sur les pertes et dommages qui indemnisent les sinistrés après les catastrophes liées au climat, ce fonds traiterait les risques de déplacement de manière proactive en recueillant des ressources à l'avance de manière à dédommager plus rapidement les populations concernées sans avoir à prouver la causalité directe entre l'impact climatique et les dommages occasionnés.

Un programme d'assurance apporterait donc une réponse pratique à la question de savoir qui est responsable du déplacement climatique et qui doit prendre en charge les dédommagements qui en découlent. Les

acteurs principaux, comme les États-nations et les entreprises productrices de combustibles fossiles, et les acteurs secondaires, comme les lobbies pétroliers, seraient tous tenus de verser une contribution financière proportionnelle à la part prise à l'aggravation du risque global de déplacement.

Un programme d'assurance visant à dédommager les victimes de déplacements climatiques nous permettrait d'accorder aux personnes touchées par l'impact climatique l'indemnisation à laquelle elles ont droit. Ce programme permettrait également de mieux comprendre la part de responsabilité de chacun et de veiller à ce que les acteurs qui aggravent le risque de déplacement contribuent de manière adéquate au dédommagement climatique.

Harrison Munday

Doctorant en philosophie politique et sociale Université de Nouvelle-Angleterre, Australie hmunday3@une.edu.au

- 1. bit.ly/ar5-synthesis-report
- 2. Définition partiellement empruntée à Draper J (2023) Climate Displacement, Oxford University Press
- 3. bit.ly/who-climate-change
- Voir Walinksi A, Sander J, et al. (2023) The Effects of Climate Change on Mental Health' Dtsch Arztebl Int, 120(8):117-124 bit.ly/effects-climate-change-mental-health
- 5. Voir foreignpolicy.com (2020) 'The Case for Climate Reparations' bit.ly/case-climate-reparations
- Voir PreventionWeb (2022) 'Effects of climate change such as flooding makes existing disadvantages for Indigenous communities so much worse' bit.ly/flooding-indigenouscommunities
- 7. bit.ly/oil-spill-liability-trust-fund
- 8. bit.ly/amazon-fund
- Banque brésilienne pour le développement (2017)
 « The Amazon Fund receives another R\$ 271.2 million from
 Norway and Germany » bit.ly/amazon-fund-norway-germany

Mettre la puissance financière du financement climatique au service de la mobilité humaine

Ileana Sînziana Pușcaș et Lorenzo Guadagno

Le Fonds consacré aux pertes et aux dommages pourrait potentiellement augmenter les flux de financement climatique soutenant les travaux sur la mobilité humaine. Des efforts concertés sont nécessaires pour assurer la participation des migrants climatiques aux prises de décision.

En 2023, les catastrophes ont provoqué 26,4 millions de déplacements internes. À la fin de cette même année, 7,7 millions de personnes étaient toujours déplacées.¹ En l'absence de mesures pour le climat ou le développement, on estime à 216 millions le nombre de migrants climatiques internes à l'horizon 2050 (on ne dispose actuellement d'aucune estimation sur le nombre de migrants climatiques transfrontaliers) ²

Si les coûts et les impacts directs et indirects de ces mouvements pour les personnes, les communautés et les pays concernés sont importants, ils sont aussi largement sousestimés, voire ignorés. Outre ces coûts, le contexte financier actuel ne tient pas compte de l'étendue et des besoins des pays les plus vulnérables au climat et de leurs populations. Les fonds consacrés au climat proposent un soutien particulièrement limité aux actions liées à la mobilité humaine. Une cartographie établie en 2018³ par la Task Force on Displacement (TFD) montre que peu de programmes financés par le Fonds vert pour le climat (FVC) incluaient la guestion de la mobilité humaine à cette époque. Cette situation n'a pas évolué au cours des dernières années. La majorité des travaux portant sur le changement climatique et sur la mobilité humaine sont toujours financés en dehors du secteur du financement climatique, et dépendent principalement de donateurs spécialisés dans la réponse humanitaire.

Accélérer les interventions axées sur la mobilité humaine

La création du Fonds consacré aux pertes et aux dommages⁴ a le potentiel nécessaire pour augmenter les flux de financement climatique soutenant les travaux sur la mobilité humaine. Ce Fonds, établi à l'issue de 30 ans de plaidoyer par les pays les plus vulnérables au changement climatique, vise à répondre

aux conséquences les plus dévastatrices du changement climatique, y compris lorsqu'elles sont irréversibles. La nécessité de créer ce Fonds avait été convenue lors de la COP27. Sa mise en œuvre fut décidée par les États lors de la COP28 tenue en décembre 2023, et ceux-ci se sont engagés dans son opérationnalisation. Aujourd'hui, le montant de leurs contributions s'élève à environ 700 millions de dollars.⁵

La création de ce Fonds pourrait faciliter l'intégration des objectifs et des réponses en matière de mobilité humaine aux actions menées pour le climat. Son champ d'application inclut précisément le déplacement, la réinstallation planifiée et la migration. Le fait qu'un fonds pour le climat cite spécifiquement la mobilité humaine dans ses domaines thématiques est inédit.

Le Fonds stipule par ailleurs que les migrants climatiques doivent être consultés dans le cadre de ses travaux et des décisions de son conseil d'administration. Si ce principe peut poser certaines difficultés, les personnes en situation de déplacement sont désormais reconnues comme bénéficiaires du financement climatique.

Les États ont également indiqué que les activités soutenues par les institutions de financement et les fonds multilatéraux déjà en place dans le cadre de l'action climatique doivent inclure les réfugiés et les migrants climatiques. Cette exigence élargit le champ d'application en permettant aux personnes déplacées par le changement climatique de participer aux prises de décision, en reconnaissant le rôle qu'elles jouent en tant qu'acteurs du changement, et en multipliant les opportunités d'investissements à long terme dans le climat en faveur de la mobilité humaine.

Enfin, l'International Organization for Migration (IOM) participera à un dialogue de haut niveau visant à coordonner les travaux du Fonds ainsi que d'autres dispositions de financement dans le cadre des pertes et de dommages. Ce développement montre que les opérations axées sur la mobilité humaine ont clairement leur place dans ces discussions, mais qu'elles jouent aussi un rôle important dans les décisions concernant la répartition des fonds.

On relèvera également deux caractéristiques de ce Fonds susceptibles de favoriser l'efficacité des travaux en matière de mobilité humaine. Au vu des effets disproportionnés du changement climatique sur les pays les plus vulnérables et sur leurs populations, ce Fonds impose une allocation minimale pour les pays les moins avancés (PMA) ainsi que pour les petits États insulaires en développement (PEID).6II stipule également que les communautés doivent pouvoir y accéder par le biais de petites subventions, offrant ainsi un accès direct à ses ressources aux migrants, aux personnes déplacées et aux réfugiés.

Définition des besoins

Le Conseil d'administration du Fonds (son organe directeur) et son secrétariat intérimaire (qui soutient et conseille le Conseil) se sont réunis trois fois avant la COP29. Ils se réuniront à nouveau en 2024 afin d'élaborer les structures et de définir les modalités du Fonds, notamment en termes d'accès, de décaissement, et de participation des parties prenantes aux travaux du Conseil. Une attention particulière devra être accordée à l'intégration de la mobilité humaine tout au long de la progression de ces travaux.

Une bonne connaissance de ce qui pourrait être financé et de ce qui l'est déjà sera nécessaire pour mettre pleinement en place les références à la mobilité humaine dans les décisions de la COP28. Lors des négociations de 2023, les besoins et les priorités thématiques n'avaient été que partiellement évoqués en raison de la difficulté que présente la priorisation de sujets spécifiques parmi les innombrables impacts et réponses jugés importants dans les discussions sur les pertes et les dommages de différents pays. Alors que la structure et les modalités du Fonds sont en cours d'élaboration, il est temps de passer à un débat thématique plus détaillé.

L'inclusion des questions liées à la mobilité humaine dans le champ d'application du Fonds consacré aux pertes et aux dommages doit se traduire par des actions visant les trois objectifs suivants :

1. Ajouter le déplacement et ses impacts à la facture des pertes et dommages

Les ressources requises pour répondre à l'augmentation de l'occurrence, de la durée, des coûts et des impacts des déplacements dans le contexte du changement climatique doivent être prises en compte dans la détermination de l'étendue du financement nécessaire, et elles doivent être proposées par l'intermédiaire du Fonds ainsi que d'autres dispositions de financement. Tous les efforts appropriés devront être intensifiés de manière à répondre efficacement à l'ensemble des besoins en matière d'aide humanitaire, de transition et de solutions durables au cours des prochaines décennies.

Attribuer des fonds climatiques à des projets de relocalisation planifiés exhaustifs

Des ressources devront être mises en place pour aider, en dernier recours, les pays concernés à relocaliser leurs communautés situées dans des zones à risque, dès lors qu'une adaptation in situ n'est plus viable. Sachant que les processus de réinstallation planifiée doivent comporter des consultations, intégrer les droits humains, et soutenir des interventions ciblant toutes les catégories de bien-être des personnes et des communautés concernées, ces démarches sont souvent longues et coûteuses. En l'absence de ressources appropriées, ces opérations produisent souvent des pertes et des dommages supplémentaires dans un contexte de perturbation des moyens de subsistance, de disparition des pratiques culturelles et d'affaiblissement de la prospérité économique et de la sécurité humaine.

Investir pour bénéficier pleinement du potentiel positif de la migration

Il faut élaborer des approches à long terme en matière de pertes et de dommages pour permettre aux pays vulnérables d'investir de manière précoce et proactive dans la sécurisation de la migration. Pour cela, il est essentiel d'adopter des politiques, des stratégies, des plans et des investissements qui permettent d'absorber l'arrivée de nouveaux migrants, de protéger leurs droits, de leur donner accès aux services

essentiels, et de garantir une migration digne aux personnes à risque. Ces mesures pourraient comprendre des programmes d'emploi, le regroupement familial ou des visas humanitaires facilités par des accords bilatéraux ou multilatéraux.

Tirer pleinement parti du potentiel du Fonds

Les options permettant de concrétiser ces objectifs en matière de mobilité humaine sont nombreuses. On retiendra plus particulièrement l'élaboration de trois guides techniques par la Task Force on Displacement dans le cadre du Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et dommages.

Le Technical guide on accessing finance⁷ for averting, minimizing, and addressing the impacts of displacement associated with climate change impacts (Guide technique sur l'accès au financement pour éviter, minimiser et traiter les conséquences des déplacements liés au changement climatique) présentera un aperçu des options de financement de la réponse aux déplacements dans le cadre des mécanismes de financement liés au climat. Ce guide détaillera également les capacités, les exigences techniques et les processus qui permettent d'accéder à ce type de fonds.

Le Technical guide on averting, minimizing and addressing non-economic losses8 in the context of human mobility (Guide technique permettant d'éviter, de minimiser et de traiter les pertes non économiques dans le contexte de la mobilité humaine) aidera les praticiens et les décideurs nationaux à identifier et à répondre aux pertes non économiques liées à la mobilité humaine. Étant donné que différents types de pertes non économiques appellent différents types d'acteurs et d'expertises dans le contexte de la mobilité humaine, il faudra adopter une combinaison d'approches sectorielles couvrant l'amélioration de l'accès aux soins de santé, la gestion des écosystèmes ainsi que des initiatives pour la préservation culturelle et la cohésion sociale.

Le Technical guide on integrating human mobility⁹ and climate change linkages into relevant national climate change planning processes (Guide technique sur l'intégration des liens qui existent entre la mobilité humaine et le changement climatique dans les processus nationaux de planification concernant le changement climatique) pourrait aider les pays

à élaborer, à actualiser et à mettre en place des approches axées sur la mobilité humaine dans leurs plans nationaux. Alors que les modalités du Fonds sont en cours d'élaboration, on ne sait pas encore si et comment les bénéficiaires devront s'y prendre pour démontrer les pertes et les dommages qu'ils ont subis et faire état de leurs besoins pour obtenir une assistance. Des processus de planification nationale (plans d'adaptation ou contributions déterminées au niveau national, évaluations des pertes et des dommages aux niveaux national et local) pourraient être envisagés. De nombreuses organisations œuvrent actuellement au développement d'une base de données nommée DesInventar 2.0, afin d'enregistrer les pertes et les dommages constatés et d'évaluer leur impact. Ces efforts doivent être reconnus dans l'élaboration d'approches et d'outils normalisés pour pouvoir proposer des évaluations exhaustives de l'action climatique et des impacts du changement climatique.

Prochaines étapes

Des discussions et des processus portant spécifiquement sur la participation seront nécessaires pour assurer l'engagement des migrants et des réfugiés dans les décisions concernant le financement, l'action et le soutien climatiques. Certains défis concrets devront être relevés. La CCNUCC (Conventioncadre des Nations unies sur les changements climatiques) compte neuf groupes représentant tout un éventail d'intérêts et de perspectives (entreprises et acteurs sectoriels, ONG environnementales, peuples autochtones, agriculteurs et autres). À l'heure actuelle, les migrants et les personnes déplacées n'appartiennent à aucune circonscription reconnue et ne sont représentés dans aucun forum de planification national. Les autres défis sont le manque d'opportunités de participation et d'engagement des représentants des communautés dans les décisions concernant les politiques climatiques, et le manque de ressources appropriées pour soutenir ces processus.

Les organisations qui interviennent dans le contexte de la mobilité humaine et du changement climatique ont formulé des recommandations pratiques pour aller de l'avant. 10 Celles-ci comprennent une collaboration avec les réseaux d'organisations de terrain qui représentent les migrants,

le renforcement des capacités de leurs représentants pour permettre à ceux-ci de contribuer aux discussions sur les politiques climatiques, et l'intégration de ces représentants dans les circonscriptions impliquées dans les négociations climatiques.

De nombreux acteurs clés devront redoubler d'efforts pour accélérer l'intégration de la mobilité humaine dans le financement climatique. Les fonds climatiques actuels -Fonds vert pour le climat, Fonds d'adaptation et Fonds pour l'environnement mondial - doivent mieux tirer parti de la décision de la COP28 en vue de financer davantage de propositions en sollicitant la contribution de personnes en situation de déplacement et susceptibles de bénéficier desdites propositions. D'autres propositions liées au déplacement, à la relocalisation planifiée et à la migration devraient être soumises à ces fonds, et les institutions gouvernementales ainsi que les organisations qui interviennent dans le domaine de la mobilité humaine devront renforcer leurs capacités pour lever des fonds pour le climat.

Enfin, l'IOM devrait relayer les messages et les priorités de la communauté de la mobilité humaine au sens large dans le cadre de sa participation au Dialogue de haut niveau sur les pertes et les dommages. Les organisations qui interviennent en matière de migration devraient notamment présenter les investissements qu'elles ont effectués pour répondre à la mobilité climatique, ainsi que les ressources nécessaires provenant du financement climatique.

Si la décision de la COP28 offre un cadre aux problématiques de mobilité humaine dans le contexte du changement climatique, des efforts soutenus seront toutefois nécessaires pour combler les lacunes en matière de financement climatique et pour mettre en lumière les impacts, les besoins et les initiatives pertinentes aux yeux des gouvernements, des communautés et des autres parties prenantes. À ce stade des négociations mondiales sur le climat, les acteurs de la mobilité humaine ont

un rôle essentiel à jouer dans l'élaboration de formes de financement efficaces afin d'éviter, de minimiser et de traiter l'impact du climat sur les personnes les plus vulnérables dans les pays concernés.

Ileana Sînziana Pușcaș

Experte principale pour la migration climatique, International Organization for Migration

ispuscas@iom.int

linkedin.com/in/ileana-sinziana-puscas-2604ab4a/

Lorenzo Guadagno

Coordinateur de projet, Platform on Disaster Displacement

lorenzog@unops.org

linkedin.com/in/lorenzo-quadagno-63ab4915/

Les auteurs tiennent à remercier leurs collègues de la « Collaboration sur les pertes et les dommages » ainsi que le « Groupe de travail sur les défis du déplacement et de la mobilité humaine », et le « Groupe consultatif sur la mobilité humaine et le changement climatique » pour les échanges enrichissants qu'ils ont eus avec eux au cours des deux dernières années sur ce sujet, et qui ont partiellement inspiré les auteurs dans la rédaction de cet article.

Avertissement: Les opinions exprimées dans cet article appartiennent à leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'International Organization for Migration ni celles de Platform on Disaster Displacement.

- Internal Displacement Monitoring Centre (2024) Rapport mondial sur le déplacement interne www.internal-displacement.org/ global-report/grid2024-francais/
- Groupe de la Banque mondiale (2021) « D'ici à 2050, le changement climatique risque de contraindre 216 millions de personnes à migrer à l'intérieur de leur pays...» bit.ly/changementclimatique-risque
- 3. bit.ly/mapping-human-mobility
- 4. bit.ly/fund-loss-damage
- 5. bit.ly/pledges-fund-loss-damage
- 6. Voir IOM (2019) Climate Change and Migration in Vulnerable Countries bit.ly/climate-change-vulnerable-countries
- 7. bit.ly/un-teaser-5-technical-quide
- 8. bit.ly/un-technical-guide
- 9. bit.ly/un-teaser-6-technical-quide
- 10. bit.ly/participation-loss-damage

Appliquer une analyse multisectorielle au financement de la réponse aux déplacements forcés

Purvi P. Patel et Adithya Prakash

Dans bien des cas, le débat sur les déplacements forcés se concentre sur la dichotomie entre climat et conflit. En réalité, c'est souvent la combinaison de plusieurs facteurs qui fait office d'élément déclencheur, ce qui nécessite une approche plus analytique du financement de la réponse aux déplacements forcés.



Inondations à la Nouvelle-Orléans suite au passage de l'ouragan Katrina. Septembre 2005. Crédits : NOAA/Climate Visuals

Au vu de l'explosion du nombre de personnes déplacées de force, les acteurs internationaux ont mis l'accent sur l'impact du climat sur les déplacements de populations à grande échelle. Cette approche est à l'œuvre dans les mécanismes de financement mis à disposition pour la réponse aux crises humanitaires, tels que le Compte d'action climatique du Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) et le tout nouveau Fonds de l'ONU consacré aux pertes et aux dommages. Pourtant, cette attention portée essentiellement sur les chocs climatiques ne prend pas en compte la complexité des facteurs contribuant aux déplacements forcés.

Liens entre choc climatique et conflit

Certains acteurs majeurs ont identifié le besoin d'intensifier le financement climatique au sein des budgets humanitaires, leur but étant de repenser le débat sur la migration forcée, en cessant de se concentrer uniquement sur les déplacements de population induits par des conflits pour se consacrer à l'action sur l'insécurité climatique. Pourtant, ce paradigme d'une opposition entre climat et conflit manque de fondements. S'il est vrai que les chocs climatiques à grande échelle peuvent contribuer à la déstabilisation d'une région, les régions désignées comme les plus vulnérables sur le plan climatique sont souvent aussi les plus vulnérables aux conflits. Comme le relève le HCR, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, « près des deux tiers des demandeurs d'asile et réfugiés nouvellement déplacés en 2022 proviennent de 15 pays hautement vulnérables aux impacts du changement climatique ».

Le changement climatique peut exacerber les risques pesant sur la protection des communautés déplacées, ou en créer de nouveaux en agissant sur les facteurs de conflit. Il peut entraîner un deuxième voire un troisième déplacement : une communauté déjà déplacée à cause d'un conflit pourrait courir le risque d'un nouveau déplacement à cause d'un choc climatique. Bien que la recherche ait montré qu'on ne saurait établir de lien de cause à effet entre conflit et climat, les deux facteurs sont souvent à l'œuvre dans les dynamiques des déplacements forcés. Le poids de chacun de ces facteurs sur les déplacements de population et leur interaction entre eux dépendent souvent du contexte et des dynamiques locales.

Le HCR reconnaît l'existence de ce lien et précise la manière dont on pourrait prendre en compte les considérations climatiques dans une analyse plus traditionnelle de la détermination du statut de réfugié, ou encore le besoin d'autres formes juridiques de la protection juridique internationale:

« Il n'existe pas de règles particulières pour décider du sort des demandes d'obtention du statut de réfugié liées aux conséquences du changement climatique ou de catastrophes climatiques. Toutefois, l'examen des demandes de protection internationale, effectué par les autorités nationales en charge de l'asile, ne doit pas se limiter à un événement lié au changement climatique ou à une catastrophe climatique, ni considérer ce fait comme uniquement ou principalement une catastrophe naturelle. Une approche aussi restreinte pourrait masquer les éléments sociaux ou politiques qui favorisent ou sont amplifiés par les effets du changement climatique, par l'impact des catastrophes ou encore par leur interaction avec d'autres facteurs de déplacement, comme les conflits ou la discrimination. »

Argument pour une analyse multifactorielle des éléments déclencheurs du déplacement De fait, le climat et les conflits ne sont que deux des nombreux facteurs aggravants qui contribuent au déclenchement des

déplacements forcés à grande échelle, même si ces ce sont souvent ces deux facteurs qui ont le plus de poids dans l'analyse globale des facteurs sous-jacents. Parmi les autres facteurs contribuant au risque de déplacement en lien avec le climat, on peut citer les inégalités, les tensions sociales, la médiocrité des infrastructures, la faiblesse des moyens de subsistance, les difficultés d'accès local aux ressources, la propriété des ressources, la marginalisation juridique/politique, le désinvestissement historique, la faiblesse de la gouvernance, ainsi que les pressions socioéconomiques et un manque de volonté politique pour les traiter. Pour être efficace, le financement de la réponse aux déplacements forcés doit se tourner vers un modèle plus multifactoriel, où le poids de chaque facteur doit être fonction de la manière dont il affecte la résilience dans le contexte local.

Une analyse multifactorielle des éléments déclencheurs des déplacements forcés prend tout son sens lorsqu'elle tient compte des différents contextes rencontrés dans le monde réel, car aucun facteur pris isolément ne peut déclencher un déplacement de masse sur le long terme. Ainsi, un événement climatique grave n'entraîne pas toujours à lui tout seul un déplacement de population.

Études de cas: impact des chocs climatiques sur les populations en Inde et aux États-Únis Les événements climatiques à grande échelle ne provoquent pas nécessairement de déplacements de population majeurs lorsqu'ils touchent des communautés dotées d'infrastructures de qualité et d'une plus grande résilience économique. A l'inverse, des chocs à plus petite échelle pourront causer des déplacements de population importants s'ils touchent des communautés paupérisées, dotées d'infrastructures médiocres et d'un accès limité aux moyens de subsistance et aux ressources. Une analyse de l'impact des inondations dans différentes régions de l'Inde confirme ce constat.

En 2018, les inondations survenues au Kerala, en Inde, après que la région ait reçu 2 346 mm de précipitations, ont touché 5,4 millions de personnes (dont 1,4 million de déplacés). Elles ont provoqué bien plus de dégâts économiques que les inondations de 2007 au Bihar (pour seulement 83 mm de précipitations), certes

moins dévastatrices sur le plan économique, mais qui avaient touché 20 millions de personnes. Les dégâts économiques moindres subis par le Bihar sont probablement dus au faible niveau de développement de la région avant les inondations, ce qui peut également expliquer qu'elles aient affecté beaucoup plus de personnes.¹

On constate aussi des variations dans l'impact des chocs climatiques dans les régions plus développées sur le plan économique. Aux Etats-Unis, l'ouragan Katrina était classé en catégorie 3 lorsqu'il a frappé la Nouvelle-Orléans en 2005, entraînant le déplacement de plus de 250 000 résidents. En comparaison, l'ouragan Harvey, de catégorie 4, qui a frappé la ville de Houston en 2017 n'a déplacé « que » 40 000 résidents. On estime qu'en moyenne, les deux tempêtes ont causé 125 milliards de dollars de dégâts.² L'écart entre le nombre de personnes déplacées par Katrina et par Harvey s'explique en grande partie par des différences en termes de préparation aux catastrophes et d'état des infrastructures. Houston a, en effet, adopté une série de mesures de résistance aux inondations, notamment des systèmes de diques et des murs anti-inondation.

Une analyse multifactorielle pour prévoir les déplacements

Lorsqu'on est en présence de plusieurs chocs de puissance suffisamment forte, le déplacement qui en résulte accentue les schémas de migration préexistants. Ainsi, le véritable élément moteur des migrations forcées à grande échelle est un manque de résilience aux effets combinés de plusieurs facteurs qui, ensemble, compromettent la capacité de survie d'une communauté sur son territoire d'origine. Toute la difficulté est d'identifier à l'avance le niveau à partir duquel le cumul des facteurs sera suffisant pour miner la résilience et pousser les gens à partir. Les mécanismes de financement doivent être ajustés de façon à pouvoir soit atténuer les éléments déclencheurs des déplacements à grande échelle, soit y apporter des réponses rapidement.

Un des moyens possibles pour promouvoir l'analyse multifactorielle consiste à développer des modèles prédictifs qui pondèrent les différents facteurs dans le contexte local (tensions locales, vulnérabilité climatique,

résilience des infrastructures, richesse et ressources de la population, gouvernance forte, groupes marginalisés, etc.). L'objectif est ici d'identifier la probabilité de déclenchement de futurs déplacements forcés. Chaque facteur peut être pondéré selon son importance ou sa probabilité dans chaque contexte.

Certains modèles d'analyse prédictive commencent à adopter cette approche, même si le poids des différents facteurs peut varier en fonction des priorités de l'utilisateur du modèle. Par exemple, le modèle de prévision des conflits « fatalities002 » du système Violence and Impacts Early-Warning System (VIEWS), élaboré par un consortium de chercheurs dirigé par l'Université d'Uppsala et l'Institut de recherche sur la paix d'Oslo, utilise le contexte politique, les indices de démocratie, les indicateurs de développement et les données climatiques parmi les données du modèle. Des agences humanitaires commencent également à ajuster leur analyse : le Projet Jetson du HCR prédit les déplacements forcés et le Programme alimentaire mondial dispose d'un modèle de prévision de l'insécurité alimentaire. La Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a mis au point un modèle de financement prévisionnel pour permettre un déploiement rapide des ressources afin d'apporter des réponses précoces et rapides aux crises. Des actions et outils de ce type pourraient être généralisés dans toutes les régions et à tous les niveaux de mise en œuvre, en particulier sur le terrain.

L'analyse multifactorielle doit aussi pousser les acteurs du secteur humanitaire à travailler plus efficacement dans un contexte de coopération entre l'aide humanitaire et le développement. Elle est particulièrement intéressante là où une analyse coordonnée peut aider les organisations humanitaires à allouer plus efficacement des ressources et à anticiper une réponse potentielle en cas de catastrophe. Une meilleure coordination entre les acteurs du secteur humanitaire et les acteurs du développement pourrait réduire le risque d'un deuxième ou d'un troisième déplacement de certaines communautés.

La voie à suivre

Une analyse multifactorielle pourrait avoir une influence sur le financement destiné aux réponses d'urgence pour les déplacements forcés. La coordination et le financement doivent être suffisamment flexibles pour pouvoir identifier les causes profondes et y répondre, à la fois en tant que mesure préventive et comme solution une fois que la crise est déclarée. L'approche adoptée doit permettre de décloisonner l'action des programmes humanitaires et de développement. Des mécanismes de financement préexistants, comme le CERF, peuvent intervenir en ce sens en mettant en commun des fonds réservés aux besoins humanitaires et de développement afin de financer des réponses appropriées aux déplacements.

Deuxième proposition : adopter un modèle de gestion du risque qui intègre l'analyse multifactorielle pour prédire les crises de déplacement. Des paramètres tels que la vulnérabilité climatique, le potentiel de conflit et d'autres facteurs contextuels peuvent être exprimés sous forme d'indicateurs standardisés afin d'orienter efficacement le déploiement des ressources. Si le financement de la réponse à l'urgence humanitaire est généralement débloqué après le déclenchement d'un déplacement de masse de populations, utiliser les fonds de développement dans le cadre de la réponse aux crises permettrait de reconnaître explicitement le fait que des infrastructures médiocres et des moyens de subsistance limités contribuent fortement au déplacement massif des populations.

Les mécanismes d'un tel financement ont aussi leur importance. Certains fonds climatiques dans le secteur du développement sont destinés au développement d'entreprises à but lucratif ou prennent la forme de prêts devant être remboursés, ce qui, selon les modalités et leur application, peut endetter les communautés et nuire à leur redressement. C'est pourquoi la Banque mondiale et le FMI ont introduit, dans de tels cas, des options de suspension du remboursement de la dette et d'autres processus d'effacement de la dette. Certains fonds de développement en lien avec le climat sont également disponibles sous forme de subvention. Les fonds climatiques du Canada pour les pays en développement, le Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophes (GFDRR) de la Banque mondiale, le Fonds spécial pour les changements climatiques (SCCF) du Fonds

pour l'environnement mondial, et le Fonds pour l'adaptation affilié à l'ONU fournissent tous des subventions pour l'adaptation, l'atténuation et la réduction des risques de catastrophe. Ces domaines sont (en théorie) également censés traiter de la problématique des potentiels déplacements massifs de populations. Cependant, les subventions elles-mêmes sont limitées et, contrairement aux prêts avec des modalités de remboursement favorables, elles peuvent prendre fin après le paiement initial, sans suivi ultérieur pour pérenniser le soutien financier. La coordination entre les secteurs du développement et de l'aide humanitaire est essentielle pour déterminer les solutions les mieux adaptées aux différents contextes.

Même si les activités du secteur de l'action humanitaire et celles du secteur du développement international sont clairement délimitées, cette frontière tend à se brouiller face à l'augmentation continue du nombre de personnes déplacées de force dans le monde. Dans ce contexte, l'analyse des déplacements forcés et le financement mobilisé pour y répondre doivent être considérés comme une responsabilité multisectorielle partagée.

Purvi P. Patel

Professeure invitée pour les Déplacements et les migrations climatiques, Gateway House : Indian Council on Global Relations, Inde

Récipiendaire de la bourse du Council on Foreign Relations pour les Affaires internationales en Inde, États-Unis

linkedin.com/in/purvippatel

Adithya Prakash

Assistant de recherche, Gateway House: Indian Council on Global Relations, Inde

linkedin.com/in/adithya-prakash-a6054a217/

^{1.} Le niveau de précipitations n'est pas un indicateur suffisant, car de nombreux autres facteurs peuvent aussi expliquer des inondations graves, tels que la topographie, la saturation des sols avant les pluies, les ruptures de barrages et de digues, etc. Toutefois, il n'existe pas à ce jour de mesure standard de la gravité des inondations comme c'est le cas pour d'autres catastrophes naturelles, comme les ouragans, les typhons et les séismes.

^{2.} The Data Center (2016) « Facts for Features: Katrina Impact » bit.lv/katrina-data

Financement de la réponse apportée par le Brésil à la crise des Vénézuéliens déplacés : implications et leçons à tirer pour l'avenir

Cláudio Antônio Klaus Júnior

L'analyse des dispositifs par lesquels le Brésil finance son action en réponse au déplacement des Vénézuéliens révèle des informations essentielles sur l'efficacité de ces mécanismes. Elle soulève, par ailleurs, des problématiques importantes sur les politiques en matière de migration, d'aide humanitaire et de protection des droits de l'homme.

Ces dix dernières années, l'Amérique latine a vécu de grands bouleversements géopolitiques et économiques, la crise vénézuélienne, et ses répercussions considérables, étant indéniablement le principal facteur d'instabilité. La grave crise économique que subit le Venezuela depuis 2017, marquée par une hyperinflation, des troubles politiques et des pénuries de produits essentiels, a entraîné une crise humanitaire. Cette crise a mis le tissu social vénézuélien à rude épreuve et a déclenché l'une des vagues migratoires les plus massives de l'histoire de l'Amérique latine en poussant des millions de réfugiés à s'établir dans toute la région, en particulier au Brésil.

Le Brésil est ainsi devenu le premier pays d'accueil des Vénézuéliens déplacés, suscitant à la fois des difficultés et des opportunités pour le pays. 501 000 Vénézuéliens sont établis au Brésil (en août 2023, selon l'ACAPS'), ce qui fait du Venezuela le premier pays d'origine des immigrés au Brésil. Le Brésil reconnaît la majorité des Vénézuéliens déplacés comme des réfugiés et a également mis en place des procédures pour que les Vénézuéliens déplacés puissent obtenir un statut de résidence permanente.²

L'afflux de réfugiés vénézuéliens a nécessité une réponse déterminée et coordonnée, s'appuyant sur un réseau complexe de mécanismes financiers. Ces mécanismes ne sont pas seulement des outils logistiques et économiques; ils sont aussi étroitement liés aux problématiques de coopération internationale, de stabilité de la région et de protection des droits de l'homme. Une étude fouillée de ces stratégies financières afin de comprendre leur impact, d'identifier leurs limites et de concevoir des améliorations potentielles, nous permettra de nous assurer que la réponse à cette crise

ne traite pas seulement des besoins immédiats mais favorise également l'intégration et la stabilité à long terme.

La réponse financière du Brésil à la crise des déplacements de Vénézuéliens

La réponse financière du Brésil à la crise des déplacements de Vénézuéliens est à la fois globale et stratégique, et elle présente plusieurs niveaux de financement et de collaboration. Le gouvernement brésilien a alloué des ressources financières importantes à des initiatives d'accompagnement, telles que l'Opération bienvenue,3 qui fournit des services de base, comme des documents administratifs, un hébergement immédiat et des programmes de réinstallation des migrants vénézuéliens. Cet effort national a largement bénéficié de l'aide internationale fournie par des organisations telles que le HCR, ainsi que des contributions de divers gouvernements étrangers, dont les États-Unis, le Canada et l'Union européenne, améliorant la capacité et la pérennité de la réponse brésilienne.

Des partenariats avec des ONG et des entités privées ont également permis d'élargir le champ d'action et l'efficacité des initiatives. Ces collaborations ont facilité tout un éventail de services, de l'aide à l'emploi aux programmes d'intégration culturelle, apportant des réponses aux besoins immédiats et aux objectifs d'intégration à long terme des migrants. Par exemple, des ONG comme la Fondation AVSI⁴ et Instituto +585 ont joué un rôle crucial dans la mise à disposition de cours de langue, de formations professionnelles et d'une assistance juridique, afin d'aider les Vénézuéliens à surmonter les difficultés d'intégration dans un nouveau pays. L'USAID,6 l'Organisation internationale pour les migrations, et des missions diplomatiques internationales au Brésil ont également apporté leur contribution en fournissant diverses ressources, notamment près de 15 millions de dollars de financement du développement.

Des mécanismes de financement novateurs, en particulier les partenariats public-privé, se sont aussi révélés essentiels pour adapter et étendre la réponse au déplacement. Ces partenariats ont permis un déploiement plus flexible et rapide des ressources, répondant de manière dynamique aux besoins de la population vénézuélienne au Brésil.

Ces stratégies financières modernes ont positivement bouleversé les modèles traditionnels de réponse humanitaire gérés uniquement par des gouvernements. Elles ont inauguré une approche plus décentralisée, offrant des services adaptés qui ont bénéficié directement aux Vénézuéliens déplacés. Ce bouleversement a rendu plus efficace l'utilisation des ressources et a eu un plus grand impact sur le bien-être et l'intégration des Vénézuéliens dans la société brésilienne. Grâce à ces efforts de financement variés, le Brésil est en mesure de proposer une gestion plus proactive et humaine de l'une des plus grandes crises de déplacement de la région.

La stratégie de relocalisation interne : reloger les Vénézuéliens au Brésil

La réponse du Brésil à la crise migratoire vénézuélienne peut prendre des formes multiples, mais l'une des initiatives clés est sans doute la stratégie de relocalisation interne.7 Ce programme, qui a pour mission de gérer l'afflux de réfugiés, souhaite répartir les Vénézuéliens déplacés, concentrés dans l'État frontalier du Venezuela, dans d'autres régions du Brésil. Cette stratégie a facilité leur accès à de meilleures opportunités et leur intégration sur le marché du travail officiel, allégeant considérablement le poids qui pesait sur les régions frontalières. Le soutien logistique fourni, englobant les transports, l'assistance administrative et l'aide initiale au logement, a permis de répartir l'impact démographique et économique sur l'ensemble du territoire brésilien, mais également de renforcer l'intégration à long terme des Vénézuéliens. Ceux-ci ont ainsi pu contribuer à la diversité économique du Brésil tout en démarrant une

nouvelle vie dans des conditions plus stables.

Cette réinstallation stratégique a contribué de manière déterminante à réduire la surpopulation dans l'État de Roraima et dans les zones alentour, et d'autre part à promouvoir une meilleure intégration économique et sociale des Vénézuéliens au Brésil. Le succès du programme de relocalisation interne, dont témoigne le nombre de Vénézuéliens qui en ont bénéficié, s'explique par son efficacité à aider les réfugiés à se créer une nouvelle vie dans des régions offrant davantage d'opportunités d'emploi et de meilleures conditions de vie. Cette approche soutient les réfugiés tout en répartissant les bénéfices et les difficultés liés à l'immigration de manière plus équitable à travers le vaste territoire brésilien.

En intégrant des entreprises privées dans le programme de relocalisation interne, le qouvernement brésilien a réussi à utiliser les fonds dédiés à la responsabilité sociale des entreprises de façon à fournir des formations professionnelles ciblées et des opportunités d'emploi aux Vénézuéliens déplacés. Par exemple, Adami S/A, une société d'emballage et de traitement du bois basée à Santa Catarina, a embauché 36 réfugiés vénézuéliens relocalisés à Roraima, leur fournissant non seulement des emplois mais aussi un logement, une assistance sociale et des formations techniques dans le cadre du projet Acolhidos por Meio do Trabalho⁸ (Accueillis par le biais du travail). Cette approche ciblée permet d'accélérer l'intégration des réfugiés et favorise également leur stabilité économique et leur inclusion sociale à long terme.

Fournir une assistance juridique aux Vénézuéliens du Brésil

L'une des initiatives notables dans le cadre de la réponse à la crise de déplacement vénézuélienne est le programme Justicia sin Fronteras⁹ (Justice sans frontières), géré par le Tribunal de Justiça de Roraima (Cour de justice de l'État de Roraima), en partenariat avec le juge vénézuélien ¹⁰ Oswaldo José Ponce Pérez, qui réside désormais dans le pays. Ce programme offre aux immigrés vénézuéliens des services de résolution des procédures relevant du droit civil, tels que les procédures de reconnaissance de paternité, de reconnaissance d'union civile,

de pension alimentaire et de garde de mineurs. En outre, il gère certaines demandes, telles que les déclarations de naissance pour les enfants nés au Brésil, les corrections de documents administratifs, les procédures d'émancipation (pour qu'une personne de moins de 18 ans puisse se libérer de l'autorité parentale ou d'un tuteur) et toute autre affaire judiciaire civile.

L'initiative a été pensée comme une réponse collaborative aux problèmes d'immigration croissants dans l'État de Roraima et s'appuie sur un accord de coopération judiciaire avec le HCR. Ce partenariat permet de mener les procédures en espagnol, pour s'adapter aux besoins linguistiques des réfugiés vénézuéliens. Le programme joue un rôle central dans la réponse du Brésil à la crise des déplacements. en allégeant la pression financière exercée sur les ressources publiques. Il permet de résoudre des affaires civiles importantes pour l'intégration des Vénézuéliens dans la société. Cet accompagnement facilite l'accès des individus déplacés à l'emploi, à l'éducation et aux services sociaux, réduisant leur dépendance à l'aide d'urgence et aux ressources financées par l'État. Le programme répond ainsi aux besoins juridiques immédiats, mais il défend également une approche plus rentable et durable de la gestion de la crise des déplacements au Brésil.

Implications et leçons à tirer pour l'avenir

L'examen des stratégies de financement du Brésil en réponse à la crise du déplacement vénézuélienne révèle une approche complexe mais innovante, qui mêle action publique, coopération internationale et implication du secteur privé. Ce savant mélange a permis la prise en charge des besoins humanitaires immédiats, et il a également favorisé l'intégration à long terme des migrants vénézuéliens dans la société brésilienne. Toutefois, le fait de dépendre de divers flux de financement et partenariats présente des contraintes, notamment la nécessité d'un engagement durable de toutes les parties prenantes et d'une adaptation continue à l'évolution des besoins

des réfugiés.

Ce constat a lui-même des conséquences profondes sur les politiques et la mise en pratique. Elles suggèrent qu'une approche globale impliquant divers acteurs peut améliorer l'efficacité du financement de la réponse à la crise des déplacements. Un approfondissement des recherches est néanmoins nécessaire pour optimiser ces mécanismes et s'assurer qu'ils sont déployables à grande échelle et viables sur la durée.

Au vu de l'évolution constante des problématiques mondiales de déplacement, il est urgent de trouver des solutions de financement plus inclusives, innovantes et pilotées par les communautés. Les pays du monde se doivent de tirer les leçons de l'expérience brésilienne et de tester des modèles collaboratifs similaires pour gérer la crise immédiate mais aussi pour favoriser le bien-être à long terme des populations déplacées. Le but de ces actions doit être de renforcer la résilience, de promouvoir l'inclusion sociale et de s'assurer que chaque personne soit en capacité de contribuer positivement à sa nouvelle communauté.

Cláudio Antônio Klaus Júnior

Étudiant en mastère de droit (GPLLM) à l'université de Toronto, Canada, et professeur à l'Universidade Alto Vale do Rio do Peixe, Brésil

claudio.klaus@mail.utoronto.ca linkedin.com/in/claudioklaus

- 1. www.acaps.org/en/countries/brazil
- Voir Migration Policy Centre (2022), Migrants or refugees? "Let's do both". Brazil's response to Venezuelan displacement challenges legal definitions bit.ly/mpc-migrants-or-refugees-lets-do-both
- 3. bit.ly/iom-brazil-relocation-venezuelans
- 4. bit.lv/relocalisation-Brésil-vénézuéliens
- 5. bit.ly/empowering-venezuelan-immigrants-brasilia
- 6. bit.ly/usaid-iom-venezuelan-integration-brazil
- 7. bit.ly/interiorization-strategy
- 8. bit.ly/welcomed-through-work
- 9. bit.ly/justice-without-borders
- 10. bit.ly/venezuelan-judge

La grande inconnue du coût des camps : conséquences pour une réponse plus durable à la question des réfugiés

Lucy Earle, Kate Crawford et Margarita Garfias Royo

Le manque de transparence de l'octroi de financements pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène à destination des réfugiés syriens en Jordanie affaiblit la capacité à planifier une réponse plus durable et rentable et soulève des questions pour l'ensemble du secteur.

Les acteurs du secteur humanitaire en Jordanie répètent à l'envi que les camps accueillent seulement 20 % des réfugiés syriens alors qu'ils recoivent 80 % du financement humanitaire. Cet écart de financement et d'attention entre les populations des camps et les populations urbaines a été l'élément déclencheur d'un projet de recherche de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), qui posait la guestion suivante : si les camps n'existaient pas, que pourrait-on espérer en matière d'infrastructures durables et de services de base pour tous (personnes déplacées et populations d'accueil)? L'équipe en charge de l'étude a choisi de se concentrer sur l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH), problématique qui est au cœur des inquiétudes en Jordanie, l'un des pays du monde les plus déficitaires en eau.

Le projet s'est donné pour mission de comparer les coûts actuels des infrastructures WASH dans le camp de Zaatari et le coût estimé d'un éventail de scénarios relatifs à l'eau et à l'assainissement dans un quartier de Mafraq qui accueille de nombreux réfugiés. Au début du projet d'origine, les chercheurs pensaient qu'il était possible d'obtenir des données financières sur les dépenses en WASH à Zaatari. Cet article présente les raisons pour lesquelles ces informations n'ont jamais pu être identifiées et ce que cela implique pour la conception d'une réponse plus durable, sur les plans économique, social et environnemental, aux besoins des réfugiés. L'incapacité à obtenir des données financières de manière transparente et exhaustive entrave la réflexion et ne permet pas d'améliorer le déploiement de services importants, tels que les services WASH. Plus généralement, la tendance à enregistrer les dépenses par secteur, plutôt que par lieu, empêche toute forme d'analyse coûts-bénéfices sur le soutien fourni à diverses populations de réfugiés (par ex. dans les camps par rapport aux populations urbaines).

Eau, assainissement et hygiène dans le camp de Zaatari – Tensions politiques et décisions coûteuses

La Jordanie a l'un des taux de réfugiés par habitant les plus élevés au monde. Depuis la création de l'État jordanien, de nombreuses nationalités différentes sont venues chercher la sécurité à l'intérieur de ses frontières. L'afflux de grande ampleur le plus récent correspond à l'arrivée des réfugiés syriens depuis le début de la guerre civile en Syrie en 2012. À ce jour, l'ONU comptabilise plus de 630 000 réfugiés syriens, et le gouvernement jordanien estime le nombre total de réfugiés, y compris les réfugiés non déclarés, à plus d'un million d'individus.

Devant l'explosion du nombre de personnes traversant la frontière en 2012, le gouvernement jordanien, avec le soutien de l'ONU, a créé le camp de Zaatari. Au maximum de sa capacité en avril 2013, il accueillait environ 200 000 personnes. Mais de nombreux réfugiés ont quitté le camp, soit par le biais de « sponsors » jordaniens qui leur ont permis de s'installer dans des communautés d'accueil, soit sans autorisation officielle. La population de Zaatari s'est stabilisée en 2014 et s'établit aujourd'hui à environ 80 000 habitants. Le gouvernement a bâti un deuxième camp, Azrag (ouvert en 2014), qui accueille environ 40 000 personnes. Environ 20 % de la population des réfugiés syriens en Jordanie réside dans des camps, tandis que 80 % demeure en grande majorité dans les zones urbaines de Mafrag, Irbid et Amman.

L'UNICEF est responsable du secteur WASH pour les réfugiés en Jordanie depuis 2012, date à laquelle il a accepté cette responsabilité sur demande du HCR. Les premières années, l'UNICEF a rencontré de vives résistances, car le gouvernement jordanien souhaitait éviter de construire des infrastructures permanentes. Il craignait, en effet, d'envoyer un message suggérant que les Syriens pouvaient rester dans le pays sur le moyen, voire le long terme. Cette contrainte explique la mise en place d'interventions temporaires très coûteuses dans un premier temps.

Tout d'abord, l'UNICEF dépendait d'entrepreneurs pour la mise en place rapide d'infrastructures temporaires à coût élevé. Ensuite, l'eau potable a dû initialement être acheminée par camion et les eaux usées devaient être évacuées de la même manière, une solution onéreuse en soi, mais dont le coût a été encore aggravé par une fraude généralisée de la part des sociétés de transport. En outre, le choix précipité du site s'est révélé très coûteux: Zaatari est situé au-dessus de l'une des plus grandes nappes aquifères de Jordanie, avec un risque d'infiltration des eaux usées.

Mais la résistance du gouvernement jordanien ayant fini par s'atténuer, la planification des réseaux d'eau et d'égouts a pu commencé en 2013. Comme le système de distribution d'eau et le réseau d'égouts étaient tous deux fonctionnels à la mi-2019, l'acheminement de l'eau et des eaux usées par camion était censé disparaître progressivement. Pourtant, alors que tous les hébergements du camp étaient raccordés au réseau d'eau, une étude de 2022 a montré que l'eau fournie à 30 % des foyers ne couvrait pas tous leurs besoins. Face à cette situation, des informateurs clés ont signalé que l'acheminement de l'eau par camion restait nécessaire les mois d'été.

Recherche de données financières sur les dépenses en eau, assainissement et hygiène à Zaatari

Après ces difficultés initiales, l'UNICEF a continué de fournir des services WASH à Zaatari, passant d'un dispositif temporaire à un système de réseau plus permanent. Mais pour quel coût? Et comment comparer ce coût à la fourniture de services WASH dans une zone urbaine? L'équipe de recherche s'est fortement investie

pour apporter des réponses à ces questions.

Entre 2021 et 2024, les chercheurs ont formulé des demandes répétées d'entretiens avec le personnel de l'UNICEF dans les bureaux nationaux, régionaux et internationaux de la fondation. Un seul membre du personnel a accepté d'être interviewé mais il n'était pas autorisé à fournir des données sur les coûts.

L'équipe de recherche a vite compris qu'elle allait devoir elle-même estimer ces coûts. Elle a donc lancé une recherche approfondie sur Internet pour trouver des données publiques sur les dépenses investies dans le camp de Zaatari. Elle a ensuite cherché à élaborer une chronologie des infrastructures WASH dans le camp, à identifier les facteurs de coûts et à estimer le coût des investissements dans les infrastructures WASH, de leur fonctionnement et de leur entretien. Ces recherches se sont accompagnées d'entretiens semi-structurés avec des informateurs clés travaillant pour des ONG et d'autres agences impliquées dans la gestion de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène.

Enfin, l'équipe de recherche s'est renseignée auprès de représentants du gouvernement iordanien au suiet du flux de financements internationaux pour le camp de Zaatari. Depuis 2015, le gouvernement jordanien, soutenu par l'ONU, publie régulièrement des Plans de réponse jordaniens indiquant les besoins de « résilience » (pour le pays entier) et les « besoins des réfugiés » (à la fois dans les camps et dans les communautés d'accueil). Ces plans incluent une évaluation des coûts des services WASH, mais pas les dépenses. En outre, ils ne font pas toujours la distinction entre les deux camps. Le gouvernement jordanien n'a pas été capable de fournir des données isolées sur les flux de financement ou les dépenses.

L'analyse du document en ligne soulève des doutes concernant la capacité de l'UNICEF à accéder à des données fiables sur les dépenses afin de juger l'efficacité de sa propre réponse. L'évaluation indépendante' commanditée par l'UNICEF sur les cinq premières années de son action en matière de services WASH en Jordanie, et confiée à l'International Solutions Group (ISG), a mis en exergue les points suivants :

« Ni UNICEF Jordanie ni le programme WASH n'effectue de suivi des dépenses à des fins de gestion. L'équipe en charge de l'évaluation n'a pas pu obtenir de documents attestant des dépenses par année, activité, composante du programme ou groupe bénéficiaire. En outre, le programme n'assure aucun suivi de ses coûts indirects ou généraux ni des dépenses administratives en lien avec le programme. Il est donc difficile d'identifier les ressources requises pour gérer et exécuter le programme ou pour le comparer à d'autres programmes similaires. »

Les évaluateurs estiment que le budget du programme WASH s'est établi autour de 355 millions USD entre 2013 et 2017. Ils en concluent que 63 % des dépenses totales sur la période ont été consacrées aux camps, par rapport aux réfugiés situés ailleurs dans le pays. L'évaluation n'a pas été en mesure de fournir des données isolées sur le coût de la fourniture des services WASH pour le camp de Zaatari seul.

Une deuxième évaluation² menée par IQVIA, couvrant la période 2018-2022, ne contient que peu d'informations sur les dépenses. Elle indique que le budget global du programme WASH en Jordanie sur la période était de 139 millions USD, mais n'entre pas dans les détails. Le rapport fournit un tableau présentant les montants planifiés annuellement, comparés aux montants financés pour les quatre années du programme. Mais, étrangement, ni le total des montants planifiés ni le total des dépenses n'équivaut à 139 millions de dollars.

Enfin, l'équipe de recherche s'est tournée vers le portail de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA). L'IITA fournit une norme commune pour la publication d'informations en lien avec les programmes d'aide humanitaire et héberge un portail en ligne pour stocker les données.

L'IITA ne contenait aucune donnée pour la période 2011-2014, malgré la prise en charge par l'UNICEF en 2012 de la fourniture de services WASH à la Jordanie. Quelques chiffres sont cependant proposés pour la période 2015-2020. Le total enregistré pour les projets de l'UNICEF était bien inférieur aux coûts totaux estimés pour la réponse de l'ISG (dans le premier rapport d'évaluation). De nombreux postes de dépense (d'une valeur totale de 5,7 millions

USD) ne pouvaient pas être identifiés par type et ceux d'une valeur totale de 60 millions USD ne comportaient pas de données sur la localisation. La base de données ne contenait presque aucune trace de dépenses identifiables en lien avec l'assainissement. Enfin, les données de l'UNICEF détaillaient des montants insignifiants dépensés pour des classeurs et des affiches dans le cadre de visites de donateurs, mais ne fournissaient aucun détail concernant de gros appels d'offres de construction ou des accordscadres. Ceci suggère qu'il est possible de tenir des registres, mais que ce n'est pas fait ou que ces registres ne sont pas partagés avec l'IITA.

De nombreuses raisons peuvent expliquer pourquoi personne n'a enregistré de données sur les dépenses au début de la réponse, notamment l'ampleur de la crise syrienne, le grand nombre de donateurs et d'organisations de mise en œuvre, le taux de renouvellement important du personnel et le manque de volonté institutionnelle souligné par l'ISG ci-dessus. On peut aussi penser que les institutions aient trouvé embarrassant le coût élevé de la réponse en matière de services WASH, et que cela a pu empêcher la publication des données existantes sur les coûts.

Pourquoi le manque de données sur les dépenses en eau, assainissement et hygiène est-il si préjudiciable?

Au niveau du programme, un manque de transparence sur les coûts du camp empêche toute discussion sur l'efficacité des solutions techniques de WASH mises en place ou sur les implications à long terme de la prise de décisions lors de la phase d'urgence. Les enseignements de Zaatari pour les spécialistes de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène et pour les gestionnaires de programmes n'ont peut-être pas été tirés. Mais il existe aussi des conséquences au niveau national et mondial.

En Jordanie, sans une compréhension complète des coûts passés et actuels de Zaatari, il ne sera pas possible d'effectuer une analyse coûts-bénéfices de l'accueil de réfugiés dans des camps par rapport aux zones urbaines. Ce serait pourtant une opération cruciale pour tous les secteurs, mais surtout pour les infrastructures de WASH, étant donné l'augmentation de la population depuis 2012 et le changement

climatique, qui ont exacerbé les pénuries d'eau chroniques en Jordanie. Investir dans les services de WASH dans les villes jordaniennes, où de nombreux foyers reçoivent de l'eau seulement une fois par semaine, permettrait de réduire les énormes pertes d'eau imputables à des réseaux vieillissants et de réduire la pression pesant sur les femmes et les filles, responsables de la gestion de l'eau (remplissage des réservoirs, lessive le « jour de l'eau » et recueil et stockage des eaux ménagères destinées à la réutilisation).

Cette étude porte sur un camp et un secteur particuliers, mais le manque de transparence et le défaut d'enregistrement de données de localisation pour les dépenses humanitaires ne sont pas propres à la Jordanie ou au secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène. Les simples données de base sur les populations de réfugiés dans des camps partout dans le monde sont elles-mêmes considérées comme peu fiables. Ces lacunes compliquent considérablement la comparaison entre le coût par habitant de l'accueil des réfugiés dans des camps et dans des zones urbaines.

Globalement, dans un contexte où les pressions sur l'aide humanitaire augmentent, une plus grande transparence sur les dépenses permettrait de fournir des données chiffrées au système international en vue de définir et de recommander de manière éclairée les réponses les plus rentables aux crises de déplacement prolongées. En outre, un abandon progressif de l'accueil des réfugiés dans des camps - très gourmands en ressources et absolument pas

écologiques - pour privilégier des réponses davantage axées sur le développement pourrait rediriger des financements plus que nécessaires vers les communes accueillant des réfugiés et les villes du Sud global. Cette solution bénéficierait à la fois aux résidents de long terme et aux personnes déplacées. Elle pourrait susciter des mécanismes de financements et/ ou d'assurance alternatifs, alléger la pression sur les budgets humanitaires et proposer des interventions plus durables pour les populations réfugiées sur le long terme.

Lucy Earle

Directrice, Human Settlements Groups IIED. Rovaume-Uni

lucy.earle@iied.org

X:@lucyurbanearle

Kate Crawford

Directrice technique KLH Sustainability, Royaume-Uni

Margarita Garfias Royo

Maître de conférences en Infrastructures et développement, The Bartlett School of Sustainable Construction, University College de Londres, Royaume-Uni

m.garfias@ucl.ac.uk

linkedin.com/in/margaritagarfias/

- 1. bit.ly/unicef-evaluation-wash-services
- 2. bit.lv/unicef-evaluation-wash-iordan-2018-2021
- 3. bit.ly/d-portal-iati

Optimiser la situation actuelle du financement humanitaire pour soutenir les communautés déplacées

Ciaran Donnelly et Reva Dhingra

Le secteur humanitaire fait face à un déficit de financement sans précédent. Les organisations doivent faire des choix difficiles en privilégiant certaines populations. Cet article met en évidence quatre principes permettant de définir efficacement un périmètre à l'action humanitaire.



Projet de panneaux solaires et d'infrastructures hydrauliques organisé par l'IRC dans le centre de la Somalie, 2022. Crédits : IRC

En 2023, le système humanitaire a fait face au manque de financement le plus important de toute son histoire. À la suite de nouvelles violences en Ukraine, au Soudan et à Gaza (s'ajoutant aux nombreuses crises existantes), le rapport Aperçu de la situation humanitaire mondiale de 2023 faisait état d'un appel de fonds mondial d'une valeur record, à hauteur de 56,7 milliards de dollars. Pourtant, en janvier 2024, à peine 40 % de cette somme avait été levée. Il manque donc 33,6 milliards de dollars. Au final, l'action humanitaire a touché moins de personnes en 2023 par rapport à 2022 (128 millions contre 157 millions). En outre, tous

les signaux indiquent que le sous-financement semble amené à durer, parce que les donateurs traditionnels ont du mal à augmenter leur financement au rythme des besoins ou parce qu'ils doivent réduire leur aide.

Le déficit de financement a accéléré la nécessité de repenser entièrement le système. Dans l'Aperçu de la situation humanitaire mondiale de 2024¹, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (l'OCHA) a diminué la demande globale de financement par rapport à 2023. Il a également réduit le nombre de personnes dans le besoin ciblées de plus de 63 millions.

Cette diminution reflète la stratégie de l'OCHA et des plans nationaux de réponse humanitaire, qui consiste depuis deux ans à mettre l'accent sur la délimitation d'un périmètre et sur la définition de priorités. La délimitation d'un périmètre implique de déterminer les secteurs, activités et zones géographiques qui doivent figurer dans un Plan de réponse humanitaire. Pour cela, on s'appuie sur des évaluations des besoins, ainsi que sur une étude des capacités des organisations individuelles, des capacités d'une réponse plus large et des contraintes opérationnelles. La définition de priorités peut consister à définir des réponses ciblées en fonction des besoins les plus urgents et les plus vitaux. Ainsi, on se concentre sur des zones géographiques ou sur des facteurs propres au contexte, en privilégiant par exemple des programmes destinés à la construction ou au renforcement de systèmes de services.

Bien que difficiles à appliquer et parfois controversés, les principes de délimitation d'un périmètre et de définition de priorités sont très importants pour le secteur humanitaire, car ils permettent de répondre aux besoins des populations les plus vulnérables dans le monde. Depuis plusieurs années, l'implication des donateurs n'est pas à la hauteur de l'augmentation des besoins humanitaires et de la multiplication des appels. Le secteur humanitaire est également confronté à une véritable crise ; non seulement il est à cours d'argent, mais le système tout entier semble être dans une impasse. La transformation de cette crise en réforme concrète est attendue depuis longtemps.

Malgré tout, il existe un risque : ce processus pourrait laisser de côté des millions de personnes dans le besoin et nuire à la progression des approches de plus long terme centrées sur la résilience, en particulier pour les personnes déplacées dans leur propre pays et les réfugiés qui subissent des crises longues et appartiennent à des groupes marginalisés. A elles seules, la délimitation d'un périmètre et la définition de priorités ne suffiront pas à résoudre l'écart considérable qui existe entre les besoins et le financement des donateurs. Les donateurs doivent impérativement répondre à la hausse des déplacements forcés causée par l'incapacité politique collective à prévenir de nouveaux conflits et à résoudre les crises persistantes. Néanmoins, dans ce nouveau

contexte du financement humanitaire, une approche collective délibérée du secteur humanitaire est nécessaire pour faire en sorte que les ressources, peu abondantes, atteignent autant de personnes dans le besoin que possible.

Impacts de la délimitation d'un périmètre et de la définition des priorités

Le recours à la délimitation d'un périmètre et à la définition de priorités prend différentes formes selon les actions pour divers pays. Dans de nombreux cas, cela s'est traduit par un ciblage géographique plus restreint et par une réduction globale du nombre de bénéficiaires de l'aide humanitaire. Selon une analyse de Humanitarian Funding Forecast², le rapport Aperçu de la situation humanitaire mondiale se fixait en 2023 un objectif de 68 % de personnes dans le besoin prises en charge, tandis que l'Aperçu de 2024 ne vise que 60 %.

Cela signifie également que l'Aperçu et les Plans de réponse nationaux privilégient à nouveau l'aide d'urgence, tout en plaidant pour un renforcement des actions de développement complémentaires. Le Plan de réponse humanitaire de 2024 pour la Somalie³ a supprimé de ses programmes prioritaires la résilience, les moyens de subsistance non urgents et les solutions durables pour les personnes déplacées internes. Ce Plan précise que ces programmes doivent être coordonnés en passant par des mécanismes autres qu'humanitaires. Le Plan de réponse régional de 2024 pour les réfugiés de Syrie⁴ se concentre sur l'aide apportée aux personnes les plus dans le besoin, par le biais d'une aide pécuniaire et d'interventions alimentaires. Et en effet. il met l'accent sur le renforcement des systèmes nationaux pour subvenir aux besoins des personnes déplacées.

À bien des égards, ce processus n'est de toute façon que le simple reflet de la situation actuelle. Suite à la réduction de l'aide humanitaire, les réfugiés syriens ont fait face à des coupes progressives dans les aides de base ; ainsi, la réponse humanitaire de 2023 n'était financée qu'à 31 %. Faire en sorte que ce financement limité atteigne les populations qui en ont le plus besoin est fondamental. À ce titre, la définition des priorités a désormais toute sa place aux côtés des évaluations de la vulnérabilité. Toutefois, lorsque neuf réfugiés

syriens sur dix au Liban vivent dans des conditions d'extrême pauvreté et subissent une intensification des menaces contre leur protection, ainsi qu'une exclusion des services nationaux, la conséquence d'une telle stratégie est inévitable: certaines personnes en situation critique auront accès à l'aide de première nécessité, tandis que d'autres non.

À l'occasion d'une visite récente en Somalie, nous avons constaté qu'en raison de la définition de priorités géographiques, des zones plus stables avaient été écartées de la liste de priorités dans le cadre de la réponse humanitaire. Force est de constater que les donateurs dans le domaine du développement n'ont pas encore pris le relais pour combler le déficit de financement. Ainsi, les avancées durement acquises dans des zones qui accueillent des milliers de personnes déplacées internes et qui tentent de se remettre d'une sécheresse pourraient bien régresser à l'avenir.

Pour nous assurer que la délimitation d'un périmètre et la définition de priorités se traduisent bien en une réponse humanitaire globale plus efficiente, plus efficace et plus inclusive pour les communautés déplacées, nous mettons l'accent sur quatre principes clés: la rentabilité et l'efficacité, l'inclusion des plus vulnérables, le contrôle local des actions, et les partenariats volontaires avec des acteurs du développement.

Principe 1: Rentabilité et efficacité

La rentabilité et l'efficacité doivent être au cœur des réponses humanitaires. Ce principe nécessite la meilleure répartition possible des ressources pour obtenir un impact maximal dans la gestion des besoins humanitaires. L'objectif est de toucher autant de personnes vulnérables et victimes de conflits que possible. Cela passe par l'amélioration des opérations d'organisations individuelles, ainsi que par un changement de la conception et du financement des programmes au niveau du secteur, en collaboration avec les donateurs, les gouvernements et la société civile locale.

Dans le cadre du processus de délimitation d'un périmètre et de définition des priorités, les acteurs doivent trouver le moyen de collaborer pour éviter les variations de coûts trop importantes pour des interventions similaires. Ils doivent en outre partager leurs connaissances au sujet de l'efficience et de

l'efficacité. L'International Rescue Committee (IRC) a mis au point un outil innovant, appelé Dioptra, et uni ses forces à celles d'autres ONGI pour l'utiliser. Cet outil nous permet d'analyser les coûts des interventions dans le cadre de divers programmes par rapport à leurs résultats et à leurs réalisations.

Nous devons également intégrer des preuves de rentabilité dans les décisions relatives aux programmes. L'un des exemples majeurs de cette approche basée sur la preuve est l'expansion du recours à l'aide pécuniaire sur les marchés qui fonctionnent, car c'est une aide efficace qui laisse de l'autonomie aux bénéficiaires. Malgré tout, il reste encore beaucoup de travail pour nous assurer que nous utilisons les ressources au mieux.

Enfin, les gains acquis grâce aux économies d'échelle doivent aussi être pris en considération. Une Analyse de la rentabilité de l'IRC datée de 2015⁵ indiquait que le principal facteur de rentabilité était l'ampleur du déploiement des programmes, car un déploiement à grande échelle permet aux coûts fixes des interventions d'être étalés à travers un large vivier de bénéficiaires. Réduire le nombre de bénéficiaires sans réduire les coûts par bénéficiaire, et ainsi potentiellement perdre les gains d'échelle, se révèle en fin de compte contre-productif pour l'objectif de développement de réponses humanitaires plus efficaces.

Principe 2 : Inclusion des plus vulnérables

Les acteurs du secteur humanitaire doivent veiller à ce que les voix des populations touchées et les besoins des groupes marginalisés soient au cœur à la fois des évaluations des besoins et de la définition des priorités des réponses humanitaires. La définition des priorités doit prendre en compte l'impact inégal qu'ont les conflits et les déplacements sur les groupes marginalisés, notamment les réfugiés en situation de handicap, les survivants de violences sexistes et sexuelles (VSS) et les populations déplacées dans des zones difficiles à atteindre.

Privilégier la rentabilité et l'efficacité implique l'utilisation de ressources pour maximiser l'impact sur les populations touchées. Il ne s'agit pas simplement d'une approche utilitaire des programmes humanitaires. Proposer un programme basé sur la santé mentale aux

survivants de VSS déplacés qui arrivent dans un camp de transit reculé peut coûter plus cher que le simple apport d'une aide pécuniaire ; malgré tout, c'est ce qui doit être fait en priorité. Sans une inclusion effective des personnes les plus marginalisées, les réponses humanitaires risquent d'exacerber les inégalités au lieu de les réduire.

Les voix des personnes déplacées internes et des réfugiés sont également constamment exclues de la planification et de l'élaboration de politiques dans les réponses humanitaires. Le récent Examen indépendant de l'action humanitaire dans les situations de déplacement internet⁶ recommandait la formation d'organisations de représentants des personnes déplacées internes, qu'il faudrait intégrer aux actions prévues dans les situations de déplacement interne de grande ampleur, y voyant un moyen possible d'inclure le point de vue de ces personnes dans la définition des priorités et dans la planification.

Principe 3 : Contrôle local des réponses aux crises

Le troisième principe clé devrait être le transfert du contrôle des réponses humanitaires aux organisations et gouvernements locaux, par le biais de financements et de partenariats. Malgré le développement actuel d'un phénomène de décentralisation au sein du secteur, en 2022. seuls 485 millions de dollars (soit 1,2 % de l'aide humanitaire) ont été transmis directement à des acteurs locaux et nationaux. Quant aux données sur les montants ayant atteint des organisations locales via des partenariats, elles sont incohérentes.7 La situation des organisations dirigées par des réfugiés est encore pire : seuls 26,4 millions de dollars leur ont été alloués en 2022 à travers des financements humanitaires et de développement.8 Le secteur peut et doit mieux faire en respectant ses engagements en faveur de la décentralisation. Des donateurs tels que la Fondation Conrad N. Hilton proposent déjà un plan d'action. Cette fondation fournit actuellement 46 % de l'ensemble du financement des organisations de réfugiés dans le monde.

Les partenariats avec les gouvernements sont eux aussi essentiels pour assurer la viabilité et le déploiement à grande échelle. Dans certains contextes de conflit où le gouvernement luimême peut cibler les populations déplacées ou n'est pas présent dans les zones touchées, cette approche peut s'avérer impossible. En revanche, dans de nombreux contextes, les partenaires publics, qu'ils soient municipaux ou nationaux, existent bel et bien et ne doivent pas être supplantés dans les processus de fourniture des services.

Par exemple, citons le programme Ahlan Simsim d'IRC9, qui visait à intégrer le développement de la petite enfance aux services nationaux pour l'éducation, la santé et la protection des réfugiés, des personnes déplacées internes, et des communautés d'accueil en Irak, en Jordanie, au Liban et en Syrie. En Irak, ce programme s'est associé au ministère de l'Éducation pour intégrer des ressources de développement de la petite enfance à l'enseignement national, avant de transférer les pleins pouvoirs au ministère. En Syrie, où il n'était pas possible de recourir à des partenariats avec le gouvernement, l'IRC a contribué à rassembler des partenaires locaux d'organisations de la société civile, de façon à créer un réseau de la société civile pour le développement de la petite enfance. Ainsi, le contrôle local du programme a pu être assuré, une étape essentielle pour obtenir un impact durable.

Principe 4 : Partenariats avec des acteurs du développement

Le dernier principe est celui des partenariats avec des acteurs du développement. La délimitation d'un périmètre ne signifie pas ériger une barrière et ignorer tout ce qui se trouve en dehors. Cela consiste plutôt à recourir à l'aide au développement complémentaire pour aider les communautés à passer du choc du conflit et du déplacement au redressement sur le long terme. Pourtant, les pays touchés par des conflits sont moins susceptibles de percevoir des financements pour le développement. De fait, ils doivent alors puiser dans les ressources humanitaires pour couvrir des services de base.

Tandis que des agences multilatérales, comme la Banque mondiale, développent des programmes essentiels dans des contextes de conflit, les contraintes opérationnelles peuvent entraîner des retards et des suspensions de projets. Les seuils de risque et les problèmes d'accès empêchent souvent les agences d'atteindre les régions qui échappent au

contrôle des gouvernements, ce qui prive les personnes déplacées et les communautés d'accueil d'une aide au développement vitale. Les mécanismes de coordination des réponses humanitaires et en faveur des réfugiés sont souvent distinctes de la coordination des actions de développement, ce qui crée des barrières supplémentaires au redressement à long terme pour les populations.

Pour que les actions de développement complémentaires obtiennent de meilleurs résultats pour les populations déplacées, les acteurs du secteur humanitaire doivent activement collaborer et s'associer avec des acteurs du développement en dehors des Plans de réponse humanitaire. Ces partenariats peuvent aller des simples consultations pour mettre en œuvre un projet d'infrastructure géré par le gouvernement en intégrant les réfugiés et les personnes déplacées internes au processus, jusqu'à la mise en œuvre du projet en intégralité pour les personnes déplacées internes dans des zones de conflit hors du contrôle de l'État. Par exemple, l'IRC a conseillé la Banque européenne pour la reconstruction et le développement sur la façon de prendre en compte les besoins et les opinions des réfugiés syriens dans un projet de gestion des eaux usées à Irbid, en Jordanie.10

Perspectives d'avenir

Le nombre de personnes déplacées dans le monde dépasse désormais les 120 millions. Le secteur humanitaire doit donc utiliser ce moment comme un moteur pour le changement. Même avec la délimitation d'un périmètre et la définition des priorités dans les réponses aux crises humanitaires, il existera toujours un écart conséquent entre ces besoins déjà restreints et le financement disponible. Une aide supplémentaire des donateurs est cruciale pour que les communautés déplacées puissent survivre et se reconstruire.

Malgré tout, il est aussi de notre responsabilité de faire avec ce que nous avons. Il est fondamental d'utiliser les rares aides de manière efficace et rentable et d'inclure les voix des populations concernées et des plus vulnérables lorsque nous délimitons des périmètres d'action et définissons des priorités. Les acteurs internationaux doivent travailler au sein de nos organisations, entre les différentes agences, et avec les acteurs locaux et les gouvernements donateurs pour s'assurer que nos programmes atteignent ces objectifs. Le secteur doit aussi respecter ses engagements en faveur d'un contrôle local des actions et bâtir des partenariats volontaires avec le secteur du développement pour que les plans de redressement à long terme reflètent les besoins des réfugiés et des personnes déplacées internes. Des réseaux d'ONG et des forums communs entre donateurs et acteurs chargés de la mise en œuvre de l'aide, tels que Grand Bargain et le Comité permanent inter-organisations (IASC), offrent des pistes pour coordonner ces activités, bien que les progrès soient lents. Ce qui est sûr, c'est que le statu quo n'est pas viable pour les populations avec lesquelles nous travaillons. L'heure du changement est venue.

Ciaran Donnelly

Vice-président senior, Réponse aux crises, redressement et développement (CRRD), International Rescue Committee

Ciaran.donnelly@rescue.org

X:@donnciar

Reva Dhingra

Conseillère Politiques et planification, CRRD, International Rescue Committee

reva.dhingra@rescue.org

linkedin.com/in/reva-dhingra-75513636/

- 1. bit.ly/global-humanitarian-overview-2024
- 2. bit.ly/2024-prioritisation
- bit.ly/somalia-2024-needs-response
- 4. bit.ly/2024-rso
- 5. bit.ly/cost-efficiency-analysis
- 6. bit.ly/independent-review
- 7. Development Initiatives (2023) Global Humanitarian Assistance Report bit.ly/better-humanitarian-system
- 8. The New Humanitarian (2024) « How to fund refugee-led aid » bit.ly/fund-refugee-led-aid
- 9. bit.ly/transforming-tomorrow
- 10. IRC (2024) Piloting New Partnerships between Humanitarian and Development Actors bit.ly/piloting-new-partnerships

Le financement axé sur les résultats : une solution viable pour exploiter pleinement chaque dollar investi

Sebastián Chaskel, Gabriela Vargas, Mateo Zárate, Ana María Pérez et Nicolás Hernández

Les données recueillies en Colombie montrent que le financement axé sur les résultats n'est pas suffisamment utilisé dans les réponses aux déplacements forcés, sachant que cet outil pourrait permettre de surmonter les défis liés à la mise en œuvre des politiques et d'optimiser l'impact et la rentabilité des programmes d'intégration.



Mise en œuvre du programme Voy a ser mamá. Crédits : Fundación Santo Domingo

Au cours des dix dernières années, près de 7,7 millions de Vénézuéliens ont été forcés de fuir leur pays, et plus de 2,8 millions d'entre eux ont émigré vers la Colombie.¹ Instiglio est une organisation à but non lucratif qui aide le secteur public à adopter des politiques axées sur les résultats. Cette organisation a contribué à la mise en place d'un financement axé sur les résultats destiné aux programmes de soutien aux Vénézuéliens en Colombie, en agissant en partenariat avec des gouvernements, des donateurs et des prestataires de services sociaux

Lorsqu'ils sont adéquatement intégrés, les migrants (et les réfugiés)² peuvent apporter des avantages aux communautés qui les accueillent. Si l'Amérique latine et les Caraïbes font figure d'exception en attribuant un statut migratoire officiel aux Vénézuéliens déplacés et en leur

proposant des services, plusieurs millions de ces migrants n'ont aucun statut migratoire officiel et ne peuvent donc ni travailler ni accéder à certains services gouvernementaux. Parmi ceux qui disposent d'un statut migratoire officiel, beaucoup se heurtent à divers obstacles dans leur parcours d'intégration socioéconomique. Lorsque les décideurs politiques adoptent des politiques d'intégration, les difficultés liées à leur mise en œuvre empêchent souvent celles-ci d'obtenir les résultats voulus. Le financement axé sur les résultats consiste à récompenser les organisations dès lors que les résultats convenus ont été atteints. Son utilisation renforce l'efficacité des programmes qui concernent les migrants et les communautés d'accueil, et elle permet également de lever les obstacles qui entravent fréquemment la mise en œuvre des politiques d'intégration.

Mettre en œuvre des politiques qui misent sur les avantages que présente la migration

La migration présente de nombreux avantages, ainsi que des coûts pour les migrants, leurs pays d'origine et leurs pays d'accueil. Ces avantages et ces coûts dépendent de multiples facteurs comme les compétences et les qualités personnelles des migrants, les circonstances dans lesquelles ceux-ci ou celles-ci arrivent dans le pays d'accueil, ou encore les politiques qu'applique ce pays en matière de migration. Afin de minimiser les coûts et de profiter pleinement des avantages de la migration, les migrants doivent impérativement s'intégrer dans leur pays d'accueil. Certains coûts, comme les frais de santé, par exemple, seront en effet moins élevés s'ils peuvent bénéficier de soins préventifs. Leurs contributions seront par ailleurs plus importantes s'ils travaillent de manière légale, mettent en pratique l'éducation, les compétences et l'expérience qu'ils ont acquises, et paient des impôts. Mais pour cela, les migrants doivent posséder des papiers en règle, pouvoir se déplacer dans le pays, obtenir légalement des emplois, faire valoir leurs diplômes académiques ainsi que leurs qualifications professionnelles, et avoir accès aux services d'éducation et de santé du pays d'accueil.

De nombreux pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont adopté des politiques d'intégration socioéconomique afin de tirer parti des avantages que présente la migration. Le Chili, la Colombie, le Costa Rica et le Pérou sont les premiers pays de cette région à avoir mis en place avec succès des programmes d'intégration des migrants. Ces politiques simplifient les processus d'enregistrement, accélèrent l'attribution d'un statut juridique, reconnaissent les compétences et les qualifications des migrants formés à l'étranger, et proposent des services publics qui respectent chaque culture. Pourtant, l'adoption de politiques d'intégration n'est qu'une première étape dans la mesure où leur mise en œuvre peut se heurter à de nombreux obstacles.

Obstacles à l'application de politiques d'intégration socioéconomique

Difficultés de ciblage, de surveillance et de suivi

Les bases de données gouvernementales ne reflètent pas toujours la réalité des flux migratoires et leurs caractéristiques. Cela est particulièrement vrai dans le cas des

populations en situation irrégulière, pour lesquelles les gouvernements ne disposent parfois d'aucune donnée. Dans de nombreux pays, les villes reçoivent généralement des subventions basées sur la taille de leur population. Or, lorsque le nombre exact de migrants est sous-estimé, elles ne disposent pas des fonds nécessaires pour proposer à chacun des services adéquats. Les programmes censés améliorer les conditions de vie des migrants ne parviennent pas à cibler correctement leurs besoins réels car ils manquent d'informations concernant leur lieu de résidence ou leur identité. Et une fois que les programmes ont été lancés, les gouvernements peinent souvent à faire un suivi de cette population particulièrement mobile.

Difficultés de conception de politiques d'intégration efficaces

Les gouvernements méconnaissent parfois les besoins spécifiques des populations migrantes ou ignorent comment répondre à des besoins qui ne leur sont pas familiers. Il leur faut alors faire preuve de souplesse pour permettre aux prestataires de services d'obtenir des résultats en évitant d'être trop directifs. Ils peuvent également reproduire des modèles d'intervention qui ont fait leurs preuves avec d'autres populations migrantes.

Une intervention efficace à petite échelle ne fonctionnera pas nécessairement à grande échelle

Les gouvernements ont souvent tendance à généraliser des modèles d'intervention ayant bien fonctionné à petite échelle. Pourtant, un programme appliqué dans une phase pilote ne sera pas nécessairement efficace à grande échelle. En effet, une population plus large pourra présenter des caractéristiques différentes, ou être plus difficile à cibler pour assurer la qualité du programme à grande échelle.

Présentation du financement axé sur les résultats

Prenons l'exemple de projets visant à combler le fossé linguistique entre migrants et communautés d'accueil. Dans une telle situation, les gouvernements passent généralement un contrat de marché public avec un prestataire privé pour assurer des cours et proposer des supports d'apprentissage à un coût donné (et dans le pire des cas, simplement pour émettre des factures). Avec un contrat axé sur les résultats, les paiements

effectués dépendraient au moins en partie de l'amélioration des compétences linguistiques des migrants. Cette condition encouragerait le prestataire à investir dans les solutions les plus efficaces et à abandonner les activités n'apportant aucune valeur. Cette souplesse, associée à des mesures incitatives adaptées, crée un environnement favorable à l'obtention de résultats positifs.

La Colombie fait figure de leader, parmi les pays à revenus faibles et moyens, en matière de financement axé sur les résultats. Le pays a commencé par émettre des obligations à impact social (un instrument financier fondé sur les résultats qui combine des fonds publics et privés) afin d'obtenir des résultats positifs en matière d'emploi. Il a ensuite élargi ce programme pour intégrer des contrats axés sur les résultats pour un montant de plusieurs millions de dollars et concernant des milliers de bénéficiaires (ces contrats permettent à l'Etat colombien d'embaucher des fournisseurs, sans impliquer les investisseurs, et de conditionner une partie du financement aux résultats obtenus).

Aujourd'hui, des entités nationales et infranationales utilisent les marchés publics axés sur les résultats dans des secteurs aussi variés que le développement de la petite enfance, la lutte contre le sans-abrisme et les soins de santé. Dans cette optique, il n'est pas surprenant que la Colombie privilégie le financement axé sur les résultats pour financer et atteindre ses objectifs d'intégration socioéconomique pour les migrants vénézuéliens.

Une meilleure gestion des données et des performances

Avant de pouvoir établir un système de paiements axés sur résultats, il est impératif de disposer de données claires et fiables sur la population cible et sur l'impact du programme en guestion. La réussite de ce système dépend par ailleurs de la capacité des entités chargées de sa mise en œuvre à déterminer, au moyen de données adéquates, si le programme fonctionne ou s'il faut rectifier le tir à miparcours. Pour cela, les fournisseurs de ces programmes doivent améliorer dès le départ leurs collectes de données et leur gestion de la performance. Les organisations qui participent à des contrats axés sur les résultats bénéficient dès lors de systèmes de gestion des données et des performances dont l'utilité dépasse

généralement la durée de vie du programme en question.

À Barranquilla, le Projet de durabilité du système de santé local de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), connu en Colombie sous le nom de « Comunidades Saludables » (des communautés en bonne santé), s'est associé à la Fundación Santo Domingo (fondation Santo Domingo), à l'Universidad Simón Bolivar (université Simón Bolivar), ainsi gu'au bureau du maire de Barranquilla et à Mi Red Barranquilla (Mon réseau Baranquilla) (le prestataire de services de santé public-privé de Barranquilla) afin de mettre sur pied un projet axé sur les résultats appelé Voy a ser mamá (je vais être maman). Le but de ce projet est d'améliorer les résultats en matière de santé maternelle obtenus par les migrantes vénézuéliennes qui sont exclues du système national d'assurance maladie en raison de leur statut migratoire irrégulier. Dans le cadre de ce projet, lancé en 2023, la Fundación Santo Domingo a conclu un accord avec l'Universidad Simón Bolívar, laquelle a, à son tour, signé un contrat axé sur les résultats avec Mi Red Barranquilla afin de fournir des services prénataux aux femmes migrantes. Les paiements reçus par Mi Red Barranquilla varient en fonction d'indicateurs comme le nombre de contrôles prénataux effectués par patiente ou l'identification et le traitement en temps opportun des mères atteintes de syphilis ou porteuses du VIH. Grâce à la mise en place de ces systèmes, Mi Red Barranguilla et le bureau du maire vont pouvoir continuer à recueillir beaucoup plus d'informations que par le passé sur les indicateurs de santé maternelle des femmes migrantes, ce qui constitue un avantage évident de ce projet.

Identification des meilleurs programmes et politiques d'intégration

L'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'intégration efficaces sont entravées par le fait que les gouvernements et les entités de mise en œuvre ont peu d'expérience des migrants et des programmes d'intégration, et ne disposent pas de modèles de réussite avec ces populations. Le financement axé sur les résultats surmonte ces difficultés en créant un environnement souple et incitatif qui stimule l'innovation basée sur les données.

À Barranquilla, le prestataire de services de santé sait comment améliorer l'observance

des rendez-vous prénataux chez les patientes colombiennes. En revanche, il manque de connaissances pour faire de même avec les patientes vénézuéliennes qui déménagent, changent fréquemment de numéro de téléphone, ne font pas confiance au système de santé ou le connaissent mal. Il doit alors émettre des hypothèses sur les solutions qui pourraient éventuellement fonctionner (suivi par WhatsApp, prise de contact par le biais d'organisations communautaires, ou renforcement de sa collaboration avec les systèmes de santé des municipalités voisines). Le contrat axé sur les résultats lui permet de tester ces hypothèses afin d'obtenir de meilleurs résultats.

A Medellín, l'administration municipale³ aide, quant à elle, les ménages en situation de sans-abrisme à générer des revenus durables. Au cours des cinq dernières années, le pourcentage de Vénézuéliens qui participent à ce programme est passé à 70 %. Durant cette période, la municipalité a constaté une baisse des résultats du programme, sans en connaître la cause exacte ni identifier la meilleure façon de servir les migrants. Nous sommes intervenus pour élaborer un contrat axé sur la performance permettant au fournisseur d'établir un environnement novateur axé sur les données dans le but d'identifier une meilleure stratégie. Une partie du paiement versé à ce fournisseur dépend de l'amélioration de certains indicateurs, comme le fait que les familles concernées gagnent suffisamment d'argent pour payer leur loyer à la fin du programme. Dans les cas où il est difficile d'identifier l'intervention qui fonctionnera le mieux, le fait d'accorder à un prestataire de la flexibilité et des mesures incitatives favorise l'expérimentation dans le respect de certains paramètres.

Généraliser les interventions efficaces

Lorsque des programmes fonctionnent bien, les gouvernements, les donateurs et les responsables de la mise en œuvre ont naturellement tendance à vouloir les généraliser afin d'en faire bénéficier une population plus large. Or, il est souvent difficile d'obtenir le même impact à grande échelle que lors des phases pilotes à un niveau plus réduit. Face à cette difficulté, la proposition de mesures incitatives moyennant un financement axé sur les résultats peut non seulement faciliter la généralisation de ces programmes en

respectant les paramètres du modèle d'origine, mais aussi offrir plus de flexibilité au niveau de la conception du programme proprement dit.

Semillas de Apego (Graines d'Attachement) est un programme de l'Universidad de Los Andes (Université des Andes) qui accompagne les parents ayant vécu un traumatisme afin d'éviter la transmission intragénérationnelle de cette blessure à leurs enfants. La première version de ce programme, en 2015, s'adressait à des personnes déplacées à l'intérieur de la Colombie. Une évaluation de son impact⁴, à une échelle movenne, a montré des résultats positifs au niveau de la santé mentale maternelle, des relations enfants-parents et de la santé mentale de la petite enfance. Aujourd'hui, l'Université développe ce programme pour l'étendre aux migrants vénézuéliens et à leurs familles. Mais à l'heure où il passe de 450 à 6 000 familles, le degré de loyauté dont il bénéficie se trouve compromis. Cela s'explique par le fait que le recrutement de nouveaux partenaires pour déployer ce programme à plus grande échelle risque d'augmenter la rotation du personnel et de faire baisser les taux de rétention des participants par rapport aux phases pilotes. Face à cette difficulté, un dispositif conditionnant en partie la rémunération des responsables de la mise en œuvre au maintien des faibles taux de rotation et des taux de rétention élevés constatés pendant la phase pilote, pourrait garantir le respect du modèle pendant la phase d'élargissement du programme.

Quand et comment utiliser le financement axé sur les résultats?

Si le financement axé sur les résultats peut s'avérer efficace pour répondre à un ensemble spécifique de difficultés, il ne s'agit toutefois pas d'une solution universelle. Pour les décideurs politiques confrontés à des contraintes politiques qui limitent le choix de leurs interventions, le financement axé sur les résultats peut, certes, offrir un peu de répit. Par ailleurs, lorsque les obstacles rencontrés sont liés à la mise en œuvre, le financement axé sur les résultats peut également offrir un moyen relativement simple d'améliorer les résultats obtenus. On notera aussi que si cette approche nécessite un minimum de capacités, notamment la capacité à collecter des données pertinentes, elle peut encourager les parties concernées à développer ces capacités.

Une fois prise la décision d'utiliser le financement axé sur les résultats, il faut faire de bons choix de conception pour assurer la réussite de l'initiative en guestion. Il faudra notamment fixer le pourcentage du financement lié aux résultats, sélectionner les bons indicateurs de performance, et fixer des obiectifs ambitieux mais néanmoins réalisables pour chaque indicateur. L'élaboration d'un instrument de financement axé sur les résultats correspondant précisément au degré de maturité de l'intervention, à la capacité des prestataires de services à mettre en œuvre le programme et à gérer les risques, et au niveau de contrôle qu'ont ces derniers sur les résultats est une condition essentielle pour garantir la réussite de l'initiative face aux défis à relever.

Recommandations

Aujourd'hui, une pression croissante s'exerce dans le monde entier, poussant les pays à gérer les flux migratoires, à limiter les coûts liés à la migration et à en retirer des avantages avec des moyens toujours plus limités. Les pays d'accueil sont au centre de cette problématique dans la mesure où ils décident qui entre sur leur territoire et quels droits et avantages sont conférés à ces arrivants. Malheureusement, les exemples documentés d'intégration efficace de migrants sont rares et, lorsque les décideurs politiques définissent et financent les meilleures politiques possibles, leur mise en œuvre n'est jamais simple.

La façon dont les gouvernements achètent généralement des services, en payant les fournisseurs en échange de leurs prestations ou, plus inquiétant encore, en réglant les factures que ceux-ci émettent relativement à des dépenses budgétisées, ne permet pas d'améliorer les résultats obtenus. Pour améliorer efficacement les résultats obtenus du point de vue des migrants et des communautés d'accueil, dans un contexte où les besoins sont immenses et les financements rares, les décideurs politiques doivent impérativement, et de toute urgence, trouver des moyens d'optimiser l'impact de chaque dollar investi.

Dans beaucoup de cas, le financement axé sur les résultats est plus rentable. Comme nous l'avons vu en Colombie, un dispositif de ce type peut créer un environnement favorable à l'innovation, qui améliore la gestion des données et des performances, et qui

encourage la généralisation d'interventions qui ont fait leurs preuves tout en respectant les paramètres du modèle original. Lorsque les décideurs politiques évaluent différentes stratégies à adopter afin d'obtenir de meilleurs résultats, le financement axé sur les résultats peut être un choix judicieux pour améliorer considérablement la mise en œuvre de leurs politiques et programmes d'intégration et, au final, bénéficier à la fois aux migrants et aux communautés d'accueil.

Sebastian Chaskel

Partenaire associé, Instiglio, Colombie sebastian.chaskel@instiglio.org

Gabriela Vargas

Associée, Instiglio, Colombie gabriela.vargas@instiglio.org

Mateo Zárate

Candidat pour une Maîtrise en administration publique, École des affaires publiques et internationales, Université Columbia, États-Unis mateo.zarate@columbia.edu

Ana María Pérez

Candidate pour une Maîtrise en administration publique, École des affaires publiques et internationales, Université de Princeton, États-Unis

ap1647@princeton.edu

Nicolás Hernández Muñoz

Associé, Instiglio, Colombie nicolas.hernandez@instiglio.org

Les auteurs de cet article tiennent à remercier leurs collègues ainsi que tous les fonctionnaires et professionnels de Colombie qui œuvrent en faveur de l'intégration sociale et économique des migrants au sein de la société colombienne.

- Voir OIM (2024) « Les migrants et réfugiés vénézuéliens stimulent l'économie colombienne à hauteur de 529,1 millions de dollars, selon une étude de l'OIM » bit.ly/levenezueliensstimulent-leconomie-colombienne
- 2. Tout au long de cet article, nous emploierons le terme « migrant » pour désigner les réfugiés (personnes bénéficiant d'une protection internationale) ainsi que les « migrants en détresse (personnes ayant migré vers un autre pays en raison d'une situation de détresse, mais qui ne bénéficient pas du statut de réfugiés). Cette nomenclature provient du rapport suivant de la Banque mondiale : Rapport sur le développement dans le monde 2023 : Migrants, réfugiés et sociétés. bit.ly/migrantsrefuqees-society
- 3. bit.ly/programas-sociales-especiales
- 4. bit.ly/evidence-colombia

L'impact des sanctions internationales sur l'aide humanitaire en Syrie

Abdullah Ali Abbou

Les sanctions internationales à l'encontre d'un État touché par un conflit limitent la capacité des organismes d'aide humanitaire à soutenir les civils. En Syrie, les sanctions ont eu un impact considérable sur le financement de l'aide humanitaire pour les personnes déplacées de force.

Les sanctions internationales sont devenues un outil clé utilisé par le Conseil de sécurité de l'ONU, et parfois par des États eux-mêmes, dans le but d'atteindre divers objectifs. Le Conseil de sécurité peut imposer des sanctions aux fins de maintenir la paix et la sécurité dans le monde et de lutter contre le terrorisme. Les États peuvent, quant à eux, imposer des sanctions pour placer des gouvernements, individus et entités face à leurs responsabilités, dans les pays en situation de conflit armé et commettant des violations graves du droit humanitaire international et des droits de l'homme.

Surtout, tout système de sanctions internationales, qu'il soit institué par un État ou par le Conseil de sécurité, doit respecter les principes de protection des populations civiles et des groupes vulnérables contre les ravages des conflits armés. Il est tout aussi important que ces sanctions n'entravent pas les opérations de financement de l'aide humanitaire destinée aux personnes déplacées de force.

La situation en Syrie, où le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, estime que 6,8 millions de personnes¹ sont déplacées à l'intérieur du pays, sert d'étude de cas sur les répercussions profondes des sanctions sur le financement de l'aide humanitaire. Cette étude de cas démontre que les sanctions imposées pour protéger les droits de la population civile peuvent avoir l'effet opposé, en entravant la capacité des agences humanitaires à faire leur travail. En effet, les organisations humanitaires rencontrent de nombreux obstacles au financement de l'aide humanitaire et aux opérations sur le terrain destinées à assister les personnes déplacées internes en Syrie.

Sanctions imposées contre la Syrie depuis 2011

Les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Union européenne et d'autres pays ont tous imposé

des sanctions à l'encontre du gouvernement syrien, de fonctionnaires du gouvernement et d'entités connexes en réponse aux crimes de guerre et aux violations des droits de l'homme commis depuis 2011. L'objectif annoncé de ces sanctions est d'empêcher le gouvernement syrien d'utiliser la violence contre son propre peuple et de le pousser à effectuer des réformes politiques nécessaires.

Les États-Unis et l'Union européenne ont tous deux appliqué des sanctions ciblées, notamment le gel des avoirs et des interdictions d'entrée sur le territoire, à des individus et des entités syriens impliqués dans des violations des droits de l'homme à l'encontre de civils. En 2011, l'UE a interdit le commerce avec la Syrie de marchandises pouvant être utilisées pour opprimer la population civile et a imposé un embargo sur le secteur pétrolier syrien.²Cet embargo a considérablement affecté l'économie syrienne, car les exportations de pétrole vers l'UE représentaient environ 20 % du PIB de la Syrie avant la guerre civile.

Les États-Unis ont également imposé un embargo sur le secteur pétrolier syrien en 2011. En outre, ils ont interdit l'exportation de biens et services depuis les territoires ou entreprises américains, ou par des particuliers depuis les États-Unis vers la Syrie. Cette mesure a eu d'importantes répercussions sur la population syrienne, car elle a entraîné une augmentation des prix des biens essentiels et des produits médicaux

Le Canada, l'Australie et la Suisse ont imposé des sanctions économiques et financières à la Syrie en 2011 et 2012.

En 2012, l'UE a appliqué d'autres sanctions à l'encontre des secteurs syriens de l'énergie, de l'armement, de l'extraction minière et des finances. De plus, l'UE a interdit le commerce de marchandises de luxe et de certains produits

commerciaux avec la Syrie. Dans le même temps, elle a renforcé les restrictions imposées à la Syrie dans les domaines de l'armement, du maintien de l'ordre et du contrôle des télécommunications.³

En 2012, les États-Unis ont introduit une loi spéciale appelée Loi sur la responsabilité de la Syrie en matière de droits de l'homme (Syria Human Rights Accountability Act) pour traiter la question des violations des droits de l'homme en Syrie. Cette loi impose des sanctions sur le transfert de marchandises ou de technologies vers la Syrie qui pourraient être utilisées pour commettre des violations des droits de l'homme.

Enfin, en 2019, les États-Unis ont mis en œuvre la loi César de protection des civils syriens (Caesar Syria Civilian Protection Act), qui imposait des sanctions plus strictes à la Syrie, rendant le financement du travail humanitaire dans la région plus difficile. L'Article 302 de la loi César prévoit toutefois des exemptions humanitaires. Plus précisément, l'article donne au Président syrien le pouvoir de lever les sanctions pour les ONG qui fournissent une aide humanitaire en Syrie. Toutefois, cette disposition a créé plusieurs problèmes. Tout d'abord, les banques, les compagnies d'assurances, les entreprises de logistique et les fournisseurs d'aide refusent souvent toute transaction avec les ONG humanitaires, craignant d'enfreindre les sanctions américaines ou internationales et d'entraîner ainsi des sanctions à leur propre encontre.4 Autre conséquence de cette loi : les institutions financières mettent fin à toute relation avec les acteurs du secteur humanitaire et autres organisations travaillant en Syrie via un processus appelé « de-risking » (atténuation des risques)'.5

L'impact des sanctions internationales sur le financement de l'aide humanitaire

Interrogés dans le cadre d'un rapport de Human Rights Watch, des travailleurs humanitaires ont indiqué que les sanctions continuaient d'entraver la capacité de la communauté humanitaire à répondre aux besoins considérables en Syrie. L'un des principaux défis est la lourdeur bureaucratique, avec des procédures souvent déroutantes, longues et coûteuses. Les banques, les exportateurs et les organismes d'aide humanitaire doivent surmonter ces obstacles pour se conformer aux sanctions. Bien que certaines exceptions humanitaires soient permanentes (ce qui signifie que les organisations humanitaires n'ont pas besoin

d'autorisation pour en bénéficier), d'autres exigent que les organisations humanitaires demandent une permission. Dans cet environnement complexe de sanctions, le processus de demande retarde ou entrave souvent les interventions d'urgence et ajoute au coût et à la complexité de la fourniture d'aide humanitaire.⁶

La nature large et confuse des sanctions, ainsi que les nombreux cadres juridiques et exemptions humanitaires, expliquent le fait que les sanctions peuvent avoir un effet dissuasif. Les acteurs privés et les institutions financières évitent souvent d'interagir avec des individus ou des entités syriens, même dans des secteurs qui ne sont pas concernés par des sanctions. Les bailleurs de fonds demandent aux organisations d'aide humanitaire de fonder leurs activités sur l'évaluation du risque plutôt que sur l'évaluation des besoins, ce qui menace leur capacité à fournir de l'aide à ceux qui en ont le plus besoin. En outre, l'approche adoptée par les institutions financières pour minimiser les risques a complexifié le transfert d'argent, l'exécution de programmes ou le paiement du personnel et des fournisseurs locaux, même pour des activités qui ne sont pas concernées par les sanctions.

L'application des mesures antiterroristes du Conseil de Sécurité de l'ONU a également affecté les opérations humanitaires dans des zones contrôlées par des groupes armés organisés. Ces mesures interdisent de fournir des fonds, des actifs et des ressources économiques, directement ou indirectement, à des groupes terroristes désignés. Il s'agit d'une série de résolutions du Conseil de sécurité sur la lutte contre le terrorisme, de sanctions financières imposées par des États membres à l'encontre de groupes terroristes désignés et de restrictions supplémentaires imposées par des pays donateurs dans leurs accords de financement avec des organisations humanitaires.

Par conséquent, les groupes humanitaires, les banques et les entreprises doivent respecter des mesures définies par divers États et entités. Ceci entraîne souvent une « surconformité », de peur d'enfreindre involontairement les restrictions. Si les organisations humanitaires et leur personnel violent les sanctions ou les mesures antiterroristes, ils encourent des amendes ou des poursuites judiciaires et peuvent même perdre leur financement.⁷

Problèmes de financement après les séismes de 2023

Le financement de l'aide humanitaire pour les personnes déplacées en Syrie a subi un recul considérable suite aux séismes du 6 février 2023. Les séismes ont entraîné la mort de plus de 4 000 Syriens dans des zones contrôlées par l'opposition, dans le nord-ouest de la Syrie, et de près de 400 personnes dans des zones contrôlées par le gouvernement. Des infrastructures essentielles ont été détruites, avec des effondrements d'immeubles dans les zones de guerre, notamment dans les gouvernorats d'Alep, de Hama, d'Idleb et de Lattaquié. Des milliers de personnes se sont retrouvées sans abri.

Après les séismes, il a été très difficile d'envoyer de l'argent en Syrie en raison des sanctions existantes. Ceci a nui aux organisations humanitaires essayant de gérer les besoins d'urgence, ainsi qu'aux individus hors de Syrie tentant d'organiser des campagnes de collecte de dons ou d'envoyer de l'argent à leurs familles. Un travailleur humanitaire en témoigne: « nous essayons d'envoyer des fonds d'urgence à nos bureaux en Syrie, mais le processus est lent en raison de la quantité de documents et de paperasse requis ».8

Recommandations

Le droit humanitaire international et d'autres législations applicables pendant les conflits armés mettent en évidence l'importance de la fourniture d'aide humanitaire aux victimes de conflits, y compris les personnes déplacées en interne. Ces législations soulignent que l'accès à l'aide humanitaire est un droit garanti pour tout individu en situation d'urgence le privant des nécessités de la vie. Le droit de tout individu à recevoir une aide humanitaire doit être assuré.

Les sanctions internationales imposées à des individus et à des entités gouvernementales ont un effet significatif sur les pays en proie à des conflits armés. En Syrie, les sanctions imposées par de nombreux États individuels ont gravement entravé la capacité à financer l'aide humanitaire et à la fournir aux millions de personnes déplacées. La situation du financement de l'aide humanitaire, déjà compliquée, est aggravée par les sanctions internationales imposées contre des individus et des entités non gouvernementales en Syrie, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Deux recommandations peuvent être formulées pour galvaniser le financement de l'aide humanitaire destinée aux personnes déplacées de force. Premièrement, les sanctions internationales ne doivent pas être imposées excessivement, sans prendre en compte leur impact sur les personnes déplacées dans des pays en proie à des conflits armés. Cela vaut surtout pour la Syrie, où le conflit armé prolongé, associé à un séisme dévastateur, aggrave les souffrances de la population. Deuxièmement, le mécanisme international de fourniture de l'aide humanitaire en Syrie doit comprendre des exemptions permanentes pour les subventions et le financement d'organisations humanitaires apportés par les pays donateurs. C'est un point essentiel, car les sanctions internationales font souvent hésiter les États à financer les programmes d'aide. En effet, ils ont peur d'encourir des pénalités imposées par des États individuels et par le Conseil de sécurité de l'ONU.

Abdullah Ali Abbou

Professeur de droit international public, Université de Duhok, Irak abdullah.abbou@uod.ac

- bit.ly/syrian-arab-republic
- HFW (2011), Syria Sanctions: EU Follows US Ban on Oil Imports, and Expands List of Designated Persons www.hfw.com/insights/ syria-sanctions-eu-follows-us-ban
- 3. Stockholm International Peace Research Institute (2013), EU arms embargo on Syria bit.ly/eu-arms-embargo-syria
- 4. Texte întégral de la loi Caesar Syria Civilian Protection Act de 2019 (en arabe) bit.ly/syria-civil-protection-act
 5. The Washinaton Institute for Near East Policy (2023). How the
- 5. The Washington Institute for Near East Policy (2023), How the Caesar Act Restricts Normalisation with Syria bit.ly/caesar-act
- Human Rights Watch (2023), Questions and Answers: How Sanctions Affect the Humanitarian Response in Syria bit.ly/ sanctions-humanitarian-response-syria
- 7. Les sanctions imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU à l'encontre d'individus et d'entité non étatiques sont appelées « sanctions intelligentes » ou « sanctions ciblées/sélectives ». Le Conseil de sécurité a produit de nombreuses résolutions concernant les poursuites judiciaires contre des groupes terroristes et des individus et entités affiliés, imposant trois types de sanctions : gel des avoirs, interdiction de voyager et embargo sur les armes. Ces sanctions ont été appliquées à l'organisation terroriste État islamique (DAECH) et à ses groupes affiliés dans d'autres pays, notamment la Syrie et l'Irak, conformément à la Résolution 2170 du Conseil de sécurité en 2014. Pour en savoir plus, reportez-vous à l'article du Dr Abdullah Ali Abbou (en arabe), Security Council Sanctions against Individuals and Non-State Entities, publié dans Al-Rafidain Journal of Law, faculté de droit, Université de Mossoul, Volume 15, Numéro 55, 2012, pp. 187-235 www.iasj.net/iasj/article/71139
- 8. bit.ly/sanctions-humanitarian-response-syria

Les agences des Nations Unies pour les réfugiés : des structures de financement vulnérables et une crise de légitimité imminente

Frowin Rausis, Maud Bachelet et Philipp Lutz

Le financement des agences des Nations Unies pour les réfugiés dépend fortement de quelques États occidentaux. Une réforme du système de financement pourrait renforcer la capacité des agences à remplir leur mandat tout en préservant leur autonomie, mais il est indispensable de protéger leur légitimité.

En janvier 2024, les États-Unis, ainsi que d'autres grands États donateurs, ont provisoirement interrompu leur financement de l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine) après que des médias aient évoqué la possible implication de certains employés dans l'attaque terroriste du Hamas contre Israël. Confrontée à la perte potentielle de financement de 440 millions de dollars, représentant environ un tiers de son budget annuel, l'UNRWA a vu sa base économique déjà précaire et sa capacité à offrir des services vitaux aux personnes déplacées de force à Gaza menacées.

Alors que la plupart des États donateurs de l'UNRWA sont, depuis, revenus sur leur décision, le principal donateur, les États-Unis, a choisi de suspendre son financement au moins jusqu'en mars 2025. Ces événements ont rappelé avec force la dépendance financière de nombreuses organisations internationales envers un petit groupe d'États donateurs influents. Ils ont également mis en lumière les défis structurels liés au financement des agences onusiennes pour les réfugiés, ainsi que les risques croissants que des changements politiques plus larges pourraient faire peser sur le multilatéralisme et la stabilité financière du HCR et de l'UNRWA.

En protégeant les droits des réfugiés et en partageant la responsabilité de cette protection entre leurs États membres, les agences onusiennes pour les réfugiés déploient une action de bien public international. Le HCR et l'UNRWA incarnent la montée en puissance du régime international de protection des réfugiés ainsi que l'apogée de l'ordre international libéral et du partage des responsabilités au niveau international. Pourtant, l'un et l'autre rencontrent des difficultés persistantes concernant leurs sources et leur structure de financement.

Nature du financement des agences onusiennes pour les réfugiés

Le financement actuel des agences onusiennes pour les réfugiés comprend trois volets principaux. Premièrement, presque toutes les contributions au HCR et à l'UNRWA sont volontaires. En 2022, la contribution du budget général de l'ONU représentait moins de 4 % du budget total de l'UNRWA et seulement 1 % de celui du HCR, tandis que les acteurs non étatiques et les donateurs privés constituaient 21 % du budget du HCR et seulement 1,3 % de celui de l'UNRWA. Le reste provient de contributions volontaires des États.

Deuxièmement, ces contributions sont souvent affectées ou restreintes à des régions et des missions spécifiques. L'affectation désigne des contributions qui ne peuvent être destinées qu'à un seul pays, projet ou secteur précis. Cette restriction permet aux États donateurs de flécher leurs dons humanitaires vers des objectifs stratégiques, mais elle offre moins de flexibilité aux organisations internationales et augmente leurs coûts administratifs. L'absence de financement flexible empêche le HCR de réagir efficacement aux situations d'urgence. En 2022, seulement 9 % des contributions gouvernementales au HCR étaient non affectées, contre 41 % pour les contributions des donateurs privés. Pour l'UNRWA, peutêtre en raison de son orientation régionale spécifique, plus de 60 % de ses contributions gouvernementales étaient non affectées la même année.

Troisièmement, la majorité des contributions sont accordées sur une base annuelle. Les agences doivent les mobiliser chaque année par le biais de campagnes et d'appels, ce qui augmente les coûts administratifs et organisationnels. En 2022, seulement 10 % des

contributions volontaires du HCR provenaient d'engagements pluriannuels. L'UNRWA s'en sort mieux à cet égard, rapportant en 2022 que 40 % de ses dons gouvernementaux provenaient d'accords pluriannuels. Les délais budgétaires à court terme maximisent l'influence des donateurs, mais augmentent la vulnérabilité des agences onusiennes pour les réfugiés face à des changements politiques soudains ou à l'évolution de l'opinion publique.

Des budgets en augmentation mais une dépendance continue

Au cours des trois dernières décennies, les dons des États aux deux agences onusiennes pour les réfugiés ont connu une augmentation remarquable. Les montants de ces dons ont augmenté de 737 % pour le HCR et de 429 % pour l'UNRWA entre 1990 et 2022. Contrairement à la base de donateurs du HCR, qui a connu une croissance régulière, celle de l'UNRWA est beaucoup plus instable.

Le budget des agences onusiennes pour les réfugiés a considérablement augmenté au cours des trois dernières décennies, tandis que le nombre d'États donateurs n'a que légèrement progressé. Au cours de la dernière décennie, le HCR a reçu des financements de plus de 70 États. L'UNRWA, de son côté, a reçu des financements d'environ 60 États. Cependant, les deux agences dépendent fortement des contributions d'un petit nombre de donateurs.

Les trois principaux donateurs du HCR et de l'UNRWA sont les États-Unis, l'UE et l'Allemagne. Depuis plusieurs années, l'Arabie Saoudite est également un donateur important de l'UNRWA. La part des contributions des trois principaux donateurs par rapport au reste des dons est en moyenne de 60 % pour le HCR et de 55 % pour l'UNRWA. Pour les dix principaux États donateurs, ce chiffre dépasse 85 % pour les deux agences. Cela montre à quel point cette base de donateurs est restreinte, et la dépendance de ces agences vis-à-vis des décisions de financement de quelques États, qui doivent être renouvelées chaque année.

Cette structure de financement asymétrique n'a pas évolué au fil du temps. Notons au passage que l'on a affaire ici à des comportements compensatoires par lesquels certains États augmentent leurs dons en réponse au désengagement d'autres donateurs. Par exemple, suite à la décision de l'administration Trump de suspendre le financement de l'UNRWA entre 2018 et 2020, on a pu observer une nette augmentation des contributions d'autres donateurs tels que la Chine, les États du Golfe et les pays européens. Les contributions de ces États ne représentaient néanmoins qu'une fraction des contributions financières habituelles des États-Unis, et le budget de l'UNRWA a été réduit de plus d'un tiers jusqu'en 2020.

Risques d'instrumentalisation et de désengagement

Quel est l'impact de la gouvernance et de la structure du financement des agences onusiennes pour les réfugiés sur l'accomplissement de leur mandat et leurs perspectives d'avenir?

La prévalence des contributions volontaires, en grande partie affectées et renouvelées d'année en année, provenant d'un nombre restreint d'Etats occidentaux riches, crée une dépendance asymétrique des agences onusiennes pour les réfugiés vis-à-vis de ces États. Des études indiquent cependant que le HCR a préservé une autonomie significative, mais les données révèlent l'importance de l'influence que ces États donateurs principaux peuvent exercer sur l'agence. Les changements politiques qu'ont connu les principaux États donateurs - politisation des politiques d'asile au niveau national, succès électoraux des partis d'extrême droite et stratégie d'adaptation des partis traditionnels - ont encore renforcé cette problématique, entraînant un retour de bâton contre l'ordre libéral international et le multilatéralisme.

L'élection de Donald Trump à la présidence ds États-Unis en 2016 est sans doute l'exemple le plus frappant et le plus impactant du désengagement vis-à-vis des organisations et des initiatives multilatérales : la contribution des États-Unis à l'UNRWA a été concrètement suspendue, le nombre de réfugiés réinstallés a été considérablement réduit, et les États-Unis ont conclu des accords avec des pays d'Amérique centrale pour externaliser les responsabilités de protection. En Europe, les États libéraux ont progressivement adopté des politiques illibérales et cherché à minimiser leur responsabilité en matière de protection des réfugiés. Or, ces dispositions mettent en péril le fondement normatif des agences onusiennes pour les réfugiés et leur mandat.

Cette situation présente deux risques : l'instrumentalisation des agences onusiennes pour les réfugiés et le désengagement des principaux États donateurs. Les changements politiques survenus dans les principaux États donateurs pourraient renforcer les tentatives d'instrumentalisation des agences onusiennes dans le but de promouvoir une stratégie d'externalisation illibérale. En 2018, l'Autriche et le Danemark ont ainsi suggéré un dispositif d'externalisation au niveau de l'Union européenne, dans lequel il était envisagé que le HCR assume la responsabilité du traitement extraterritorial.² Traditionnellement prudente dans ses critiques à l'égard des États donateurs, l'agence s'est déclarée clairement opposée à la tentative ultérieure du Danemark d'externaliser son système d'asile en 2021.3 Cependant, cette opposition aux projets d'externalisation s'est récemment affaiblie à mesure qu'ils gagnaient en popularité dans plusieurs États européens.

En outre, bien que le nouveau pacte sur la migration et l'asile de l'UE ait été fortement critiqué par les ONG œuvrant pour l'asile et les droits humains, le HCR l'a considéré comme un progrès.⁴ Le rejet du multilatéralisme et l'hostilité croissante envers les réfugiés dans certaines démocraties à revenus élevés pourraient pousser à un désengagement visà-vis des agences des Nations Unies. Le retrait des États-Unis pendant la présidence Trump et la réduction des programmes de réinstallation des réfugiés dans divers pays attestent de cette tendance.

Comment faire face à une crise de légitimité imminente ?

La dépendance des agences des Nations Unies pour les réfugiés vis-à-vis des principaux États donateurs place celles-ci dans une position délicate, devant concilier leur mandat de protection des réfugiés avec les intérêts des États. Face au risque de désengagement des principaux donateurs, on peut se demander si les agences pourraient faire face à une baisse de financement, et par quels moyens. Les États donateurs les plus influents ont progressivement

dévoyé l'esprit de la Convention de Genève de 1951 et ouvert la voie à l'externalisation et à la dissuasion. Cette attitude sape les principes libéraux sur lesquels reposent des agences des Nations Unies pour les réfugiés et pourrait bien les proscrire, entraînant une restructuration illibérale de ces agences et leur marginalisation, ainsi qu'un déclin de leur efficacité.

Quelles dispositions adopter pour atténuer ces risques ? Jusqu'à présent, le HCR et l'UNRWA se sont efforcés d'augmenter leur budget en diversifiant leur portefeuille de donateurs pour inclure des pays et organisations qui n'avaient pas encore apporté de soutien financier et davantage d'acteurs non étatiques, tout en renforçant les contributions des donateurs actuels. Cependant, notre analyse longitudinale montre que ces stratégies ont eu un effet limité. En outre, le fait de diversifier le portefeuille de donateurs et de viser les Etats non signataires de la Convention de Genève de 1951 présente également le risque de faire pencher la base de donateurs vers des Etats illibéraux.5 Par ailleurs, compte tenu de l'essor du nationalisme dans certains grands États donateurs, le HCR et l'UNRWA ne peuvent pas considérer une croissance continue de la contribution de ces Etats comme un fait acquis. Et si cette croissance se maintenait, ces états pourraient même y trouver un moyen de réduire leur responsabilité en matière de protection des réfugiés sur leur propre sol.

Établir un réseau plus dense de partenaires nationaux, comme España con ACNUR ou Japan for UNHCR, qui sont des ONG mobilisant des fonds et sensibilisant aux besoins des personnes déplacées, pourrait contribuer à réduire la dépendance aux dons des États. À ce jour, dix partenaires nationaux reconnus du HCR génèrent plus de la moitié des revenus annuels de l'agence provenant du secteur privé. Les bénéfices de ces partenariats résident dans la diversification des flux de revenus, l'absence de tendances à l'affectation des fonds, et la capacité de contrer les influences illibérales des partenaires gouvernementaux.

Plus fondamentalement, cependant, les agences de l'ONU pour les réfugiés devraient réfléchir à des moyens de réformer le système de financement. Elles pourraient plaider en

faveur de contributions plus contraignantes et pluriannuelles. Souhaitant inverser l'augmentation tendancielle de l'affectation des financements étatiques, le HCR met déià en avant des États comme la Norvège et la Suède qui augmentent la part de leurs contributions non affectées.7 Il est dans l'intérêt de la communauté internationale de renforcer la stabilité et la prévisibilité de l'agence tout en améliorant ses performances et en réduisant les risques de politisation au niveau national. Si ces idées ne sont pas nouvelles, les preuves de leur efficacité sont rares, notamment en des temps où les États cherchent à renforcer leur contrôle sur l'aide. En outre, le fait que l'UNRWA dispose de davantage de contributions pluriannuelles que le HCR tout en affichant une moindre stabilité financière démontre que la modification du système de financement ne suffira pas à résoudre le problème.

Les agences des Nations Unies pour les réfugiés doivent non seulement trouver un moyen de s'adapter à une structure de financement vulnérable, mais aussi à une crise de légitimité imminente. En d'autres termes, elles sont déchirées entre la préservation des financements et la protection de leurs valeurs libérales. Pérenniser le soutien financier d'États donateurs puissants pourrait amener les agences à accepter une restructuration illibérale de l'organisation et augmenterait le risque d'instrumentalisation, favorisant des politiques de dissuasion vis-à-vis des réfugiés de la part de ces donateurs. A contrario, utiliser leur autonomie pour renforcer les normes libérales sur lesquelles repose le régime international des réfugiés exposerait les agences à un risque de diminution des financements voire de marginalisation. Si elles souhaitent demeurer des acteurs pertinents et légitimes, elles ne peuvent ni ignorer leurs besoins de financement ni négliger l'importance de leur mandat de protection des réfugiés. Le scénario le plus probable dans un tel contexte devrait donc être un compromis permanent entre ces impératifs. Mais face aux mutations géopolitiques et à une remise en cause croissante des politiques d'asile libérales, ce travail d'équilibriste sera sans doute de plus en plus difficile.

Frowin Rausis

Chercheur postdoctoral, Université de Genève,

frowin.rausis@uniqe.ch

X: @FrowinRausis

Maud Bachelet

Doctorante. Université de Genève. Suisse. maud.bachelet@uniqe.ch linkedin.com/in/maud-bachelet-3532411b9/

Philipp Lutz

Chercheur principal à l'Université de Genève, Suisse, et maître de conférences à la Vrije Universiteit Amsterdam, Pays-Bas.

p.lutz@vu.nl

X: @LutzPhilipp

Maud Bachelet et Philipp Lutz remercient le Fonds national suisse (projet 208858) pour son soutien financier, et Frowin Rausis remercie le Secrétariat d'État suisse à la formation, à la recherche et à l'innovation (contrat 22.00569).

- 1. L'analyse du financement des agences onusiennes pour les réfugiés dans cet article s'appuie sur les statistiques de financement de ces agences entre 1990 et 2022. Pour le HCR, nous avons utilisé les états financiers audités (1990-2001) et le rapport mondial du HCR (2002-2022), Pour l'UNRWA, nous avons tiré nos informations du rapport du Commissaire général à l'UNRWA (1990-2004) et des données officielles sur les contributions des États présentées sur la page d'accueil de l'UNRWA (2006-2022).
- 2. Ministère de l'Immigration et de l'Intégration, République d'Autriche (2018) Vision for a Better Protection System in a Globalized World (2018) bit.ly/vision-better-protection
- 3. HCR (2021) 'UNHCR Observations on the Proposal for amendments to the Danish Alien Act' bit.ly/unhcramendments-danish-alien-act
- 4. HCR (2024) « Le HCR appelle l'UE à veiller à ce que la protection soit au cœur de la mise en œuvre du pacte sur l'asile et la migration. » bit.ly/protection-pacte-asile-migration
- 5. Voir Cole Georgia (2021) « Les États donateurs non signataires et le HCR : des questions de financement et d'influence » RMF 67: www.fmreview.org/fr/?s=67
- 6. Voir la liste des partenaires nationaux du HCR bit.ly/hcrpartenaire-nationaux
- 7. UNHCR (2024) 'Unearmarked funding makes a difference in the lives of people living amidst neglected humanitarian crises.' bit.ly/unhcr-unearmarked-funding

Manque de financement pour les déplacements prolongés : une étude de cas sur l'hébergement en RDC

Rémy Kalombo

La crise des déplacements continus et prolongés que connaît la République démocratique du Congo (RDC), alliée à un manque de financement, force les acteurs humanitaires à faire des compromis sur la qualité et l'envergure de l'aide qu'ils proposent. Dans ce contexte compliqué, les personnes déplacées ont de plus en plus de mal à reconstruire leur vie.

L'association de conflits armés, de conflits intercommunautaires et de catastrophes naturelles continue de forcer des millions de personnes à fuir leur foyer en RDC. Selon un récent aperçu des besoins humanitaires¹ (fourni par OCHA, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires), plus de six millions de personnes seraient actuellement en situation de déplacement à l'intérieur de la RDC

Beaucoup de ces personnes vivent dans des abris de fortune ou des campements informels, où elles ne disposent que d'un accès limité à l'eau potable, et n'ont pas la possibilité de scolariser leurs enfants. Pour répondre à leurs besoins, le plan de réponse humanitaire interagences² pour la RDC se concentre sur deux objectifs principaux : sauver des vies et améliorer les conditions de vie des personnes concernées. Cette approche vise à répondre aux besoins les plus urgents, tout en renforçant la résilience et le lien qui unit les efforts de développement et les efforts de consolidation de la paix. Cette ambition est toutefois mise à mal par un manque de financement. Les réponses apportées sont essentiellement déterminées par la nature et le montant des fonds disponibles, plutôt que par l'alignement sur ces objectifs stratégiques.

Le but de cet article est de montrer comment le financement du secteur de l'hébergement, activité qui s'inscrit typiquement dans l'urgence, limite la capacité des acteurs humanitaires à garantir aux personnes déplacées un accès à des logements dignes et décents.

Sous-financement et lacunes persistantes de la réponse humanitaire

La RDC fait actuellement face à une situation de crise persistante. Les besoins ne cessent

d'augmenter tandis que le financement a du mal à suivre, voire diminue d'année en année. Les données du Service de surveillance financière des Nations Unies³ indiquent que moins de 60 % des fonds nécessaires dans le cadre du plan d'intervention humanitaire de la RDC ont été reçus au cours des trois dernières années. L'hébergement est l'un des secteurs les moins bien financés avec seulement 30 % des financements obtenus au cours de cette période.

On note aussi que la multiplication des crises partout dans monde a affaibli la capacité des principaux donateurs à honorer le principe du financement fondé sur les besoins. Cette situation a aggravé le fossé qui existe dans de nombreux pays entre les besoins humanitaires et les financements disponibles. La couverture médiatique internationale de la crise est un autre facteur qui influe sur le volume des financements et qui encourage l'action. Enfin, de nombreux donateurs préfèrent concentrer leurs interventions sur un groupe stratégique de pays. Ces choix sont souvent guidés par des liens historiques, la géopolitique ou l'intérêt national.

Aujourd'hui, les acteurs humanitaires qui interviennent dans le secteur de l'hébergement doivent trouver le moyen de venir en aide à un nombre croissant de personnes avec des fonds de plus en plus limités. Ce défi est d'autant plus important que la poursuite du conflit donne lieu à de multiples déplacements, lesquels créent de nouvelles crises et replongent les populations dans la précarité et la vulnérabilité, y compris celles qui ont déjà bénéficié d'une aide.

Face à cette problématique, les acteurs de l'hébergement humanitaire ont priorisé les besoins en concentrant leurs interventions sur les personnes déplacées au cours des 12 derniers mois qui vivent dans des zones affectées par au moins deux autres crises, comme les épidémies, l'insécurité alimentaire ou la malnutrition. Les zones uniquement concernées par un déplacement interne sont automatiquement exclues de leur réponse, alors que ces personnes vivent dans des conditions très précaires.

Malgré cette double priorisation, les fonds attribués ne suffisent pas à financer la réponse requise et des millions de personnes continuent de vivre dans des abris inadéquats. D'autant que la plupart de ces abris se trouvent dans des zones rurales où les infrastructures, l'accès aux services sociaux de base et les opportunités d'emploi sont particulièrement limités. Ces personnes sont donc totalement dépendantes d'une aide humanitaire qui ne satisfait pas leurs besoins de base.

Cette situation a des conséquences désastreuses sur la santé physique et mentale des populations concernées, sur leur sentiment de dignité, leur sécurité et leur capacité à se protéger contre les menaces, notamment les violences fondées sur le genre. Le manque d'abris adéquats impacte directement la protection, la dignité et l'accès aux services essentiels des personnes touchées par les conflits. Cette pénurie a aussi des conséquences indirectes sur la santé, l'intégration communautaire et les moyens de subsistance, et elle alimente la violence sexiste.⁴

Les hébergements surpeuplés, qui se caractérisent par une mauvaise qualité de l'air et un stress thermique préjudiciables à la santé, aggravent les risques de maladies infectieuses et de mortalité infantile. En RDC, les zones les plus affectées par les déplacements sont également celles qui sont les plus touchées par des épidémies telles que le choléra ou Ebola.

Tout processus de redressement, d'accès à des moyens de subsistance et de réintégration de l'individu dans la sphère sociale et économique exige un hébergement adéquat. Sans logement décent, les personnes déplacées n'ont pas les moyens et la stabilité nécessaires pour

pouvoir accéder à des services comme les soins de santé, l'éducation, l'eau potable ou les installations sanitaires.

L'impact du compromis

Les acteurs de l'hébergement humanitaire doivent trouver le moyen de proposer une réponse de qualité tout en prenant en charge le plus grand nombre de personnes possibles. Face à ce dilemme, c'est bien souvent l'ampleur de la prise en charge qui l'emporte sur la qualité.

L'intervention humanitaire en matière d'hébergement passe en premier lieu par la distribution de kits d'abris d'urgence aux personnes concernées, avant de proposer des abris durables. Afin de répondre aux exigences des donateurs et de pallier les lacunes du financement. Shelter Cluster a réduit le coût de ses kits d'intervention. Un abri d'urgence revient désormais à 150 USD et un abri durable à 350 USD. Mais à ces prix-là, le respect des normes minimales garantissant un abri adéquat aux personnes dans le besoin ne peut clairement pas être assuré. Le concept d'« abri adéquat » souligne à quel point il est important, dans toute intervention en matière d'hébergement, de prendre en compte le concept d'installation qui comprend l'identité culturelle, la protection, le bien-être physique et l'accès aux services de base.5

Plus de 80 % des fonds attribués au secteur de l'hébergement sont consacrés à des interventions d'urgence. Celles-ci comprennent essentiellement des kits d'abris légers et la construction d'abris semi-durables. Le manque de financement pénalise la phase initiale du processus de sauvetage qui consiste à sauver des vies. Cela signifie que les abris d'urgence (dont les matériaux ont une durée de vie d'environ six mois) ne sont pas renouvelés, même lorsque leurs bénéficiaires restent dans les camps pendant des périodes prolongées.

Perspectives d'avenir et choix préconisés

Cette étude de cas montre l'impact que peut avoir le manque de financement sur la réponse aux déplacements prolongés dans le contexte spécifique de la RDC. La RDC fait partie des pays qui comptent le plus grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leurs propres frontières et dont les niveaux de financement sont parmi les plus faibles. Dans

ce contexte difficile, les acteurs humanitaires doivent régulièrement faire des choix entre le coût, la couverture, la qualité et la durabilité de l'aide.

Le financement restera un défi de taille dans un futur proche, dans la mesure où de plus en plus de pays sont aujourd'hui confrontés à des crises et des déplacements climatiques. Dans cette optique, les recommandations suivantes devront être envisagées afin d'améliorer les réponses proposées :

- Améliorer la localisation pour optimiser les coûts opérationnels, faciliter le transfert de compétences et renforcer les capacités de mobilisation de fonds. Le programme ToGETHER⁶ qui promeut la localisation en RDC est un bon exemple de mise en œuvre de ces préconisations.
- Renforcer les liens qui existent entre le secteur humanitaire et le secteur du développement afin de se procurer des fonds supplémentaires auprès des acteurs du développement et du secteur privé. Le financement du développement permet une approche plus flexible sur le long terme, en couvrant la suite du processus jusqu'à la mise en place de logements durables dans les zones de déplacement prolongé qui ne bénéficient plus du financement humanitaire. Si le programme ONU-Habitat pour « le développement urbain contrôlé, le logement et la réduction des

inégalités » s'inscrit dans cette ambition, en visant notamment à améliorer l'accès à des logements durables, le déploiement d'autres initiatives à plus grande échelle est également nécessaire.

- Développer une approche intégrée en collaboration avec d'autres secteurs afin d'améliorer l'offre pour veiller à ce que les ménages qui bénéficient d'un hébergement aient également accès à l'eau potable, à l'électricité et à d'autres services élémentaires.
- Faciliter l'accès des personnes déplacées au marché du travail pour assurer leur indépendance et leur permettre d'améliorer leurs conditions de vie afin de soulager le système humanitaire.

Rémy Kalombo

Spécialiste du suivi et de l'évaluation, HCR kalombor@unhcr.org linkedin.com/in/rémykalombo/

- 1. bit.ly/drc-humanitarian-needs-2024
- 2. bit.ly/drc-humanitarian-response-2024
- 3. https://fts.unocha.org/plans/1187/summary
- InterAction et USAID (2019) The Wider Impacts of Humanitarian Shelter and Settlements Assistance bit.ly/wider-impacts-humanitarian-shelter
- 5. www.spherestandards.org/fr/manuel-2018/
- 6. bit.ly/together-drc

Les avantages que présente l'accès des réfugiés rohingyas aux systèmes bancaires du Bangladesh

Mohammad Azizul Hoque, Tasnuva Ahmad et Mohammed Taher

Un accès aux systèmes bancaires officiels permettrait aux réfugiés rohingyas qui vivent au Bangladesh de recevoir légalement des transferts d'argent. Cet accès présenterait des avantages pour les réfugiés, mais aussi pour la réponse humanitaire, l'économie et la sécurité du Bangladesh.



Une femme Rohingya du camp de réfugiés de Cox's Bazar contemple les abris qui l'entourent. Crédits : Abdullah - Volontaire participant aux recherches du CPJ

La crise des réfugiés rohingyas au Bangladesh est accentuée par une réduction du financement humanitaire et un accès financier compliqué. Ces obstacles forcent les réfugiés à employer des méthodes de financement souvent douteuses. Face à l'apatridie, à la pauvreté et à la réduction de l'aide humanitaire, les réfugiés rohingyas dépendent fortement des virements d'argent émis par la diaspora rohingya, principalement établie en Malaisie, en Arabie saoudite et dans d'autres pays du Moyen-Orient. En 2020, près de 39 % des familles rohingyas vivant au Bangladesh avaient un parent dans un autre pays, et 21 % des ménages

avaient reçu un transfert d'argent au cours de l'année précédente.¹ Face aux obstacles que rencontrent les bénéficiaires de ces fonds et les personnes qui tentent d'envoyer de l'argent par des canaux officiels, beaucoup se tournent vers des services officieux qui comptent de nombreux intermédiaires et se distinguent pas leurs retards et leur inefficacité.

Pour comprendre la dynamique des transferts d'argent que reçoivent les réfugiés rohingyas au Bangladesh, le Centre for Peace and Justice (CPJ) a mené une étude qualitative en collaboration avec des volontaires réfugiés rohingyas, et en s'appuyant sur le réseau de confiance informel du CPJ qui compte huit camps de réfugiés situés dans les sousdistricts d'Ukhiya de Teknaf à Cox's Bazar.² Les chercheurs de terrain du CPJ ont organisé plusieurs consultations avec les membres de ce réseau de confiance ainsi que six entretiens approfondis avec diverses parties prenantes. Ils ont examiné les obstacles structurels qui empêchent les réfugiés rohingyas d'accéder à des systèmes financiers légitimes, les risques et les inefficacités associés à l'utilisation de canaux informels pour transférer de l'argent, et l'impact qu'ont ces transferts sur les bénéficiaires, le Bangladesh, et l'économie du pays au sens large.

Pratiques et difficultés actuelles en matière de transferts de fonds

Aujourd'hui, les réfugiés rohingyas se tournent principalement vers des canaux informels pour effectuer leurs transactions financières. Ils utilisent notamment bKash, un service financier mobile très populaire; Hundi, un système d'accord verbal ou écrit qui permet de payer un montant déterminé; et Hawala, un système de transfert d'argent traditionnel et informel qui repose sur la confiance et utilise un réseau de courtiers. Les réfugiés au Bangladesh n'ont pas accès à des services de transfert d'argent plus reconnus comme Western Union.

Pour utiliser bKash, il faut obtenir l'aide de personnes de confiance comme des hôtes, des personnels d'ONG ou des réfugiés arrivés dans le pays avant 1992 et bien établis. Comme l'explique l'une des personnes interrogées :

« Il faut se rendre chez un agent bKash, donner son numéro de portable ainsi que les détails de la transaction, et l'argent est aussitôt envoyé dans son portefeuille mobile. Des frais de transfert de 30 à 50 taka bangladais (BDT) par tranche de 1000 BDT (soit 0,25 à 0,42 USD pour 8,37 \$) sont prélevés pour l'envoi d'argent au Myanmar. » En outre, ces transactions sont risquées, et les conséquences sont lourdes pour les utilisateurs identifiés par le gouvernement. Les réfugiés rohingyas découverts par la police sur des comptes Bkash s'exposent notamment à des amendes et du harcèlement. Voici le témoignage d'une personne interrogée :

« Un jour, je devais aller dans un autre camp. La police a vérifié mon téléphone et a trouvé les applications bKash que j'avais utilisées pour recevoir un transfert de 20 000 taka. Ils ont confisqué mon téléphone et ont pris mon argent. »

Le système Hawala est un système de transfert d'argent traditionnel et informel qui repose sur la confiance et qui utilise un réseau de courtiers. Comme l'a expliqué une personne interrogée dans le camp des réfugiés rohingyas, ce système fonctionne pour envoyer de l'argent d'un pays à un autre, sans transfert d'argent physique. Il comporte des frais et repose sur la confiance et l'honnêteté des courtiers. En l'absence de surveillance officielle, les litiges sont rarement réglés de manière équitable et les fraudeurs n'ont aucune crainte d'être poursuivis par la justice. Les taux de commission applicables aux transactions des réfugiés rohingvas à Cox's Bazar ont beaucoup augmenté, ce qui a rendu l'envoi d'argent encore plus onéreux. Et s'il est possible de réduire quelque peu ces frais en passant par des personnes que l'on connaît bien. le recours à des intermédiaires inconnus se traduit souvent par des commissions très élevées.

Cette économie informelle compromet la sécurité financière des réfugiés rohingyas, mais elle prive également de revenus le pays d'accueil (de l'expéditeur et du destinataire) dans la mesure où ces transactions contournent les canaux économiques officiels. Malgré ces difficultés, dans un contexte de la réduction de l'aide humanitaire, les transferts d'argent sont essentiels pour les réfugiés rohingyas qui vivent au Bangladesh car ils leur permettent répondre à des besoins fondamentaux comme se nourrir, se vêtir ou régler leurs dépenses de santé.

Pourquoi les Rohingyas sont-ils exclus du système financier au Bangladesh?

Obstacles structurels

Les réfugiés rohingyas présents au Bangladesh sont classés comme des « ressortissants du Myanmar déplacés de force ». Cette classification ne leur garantit pas un statut officiel de réfugiés et leur interdit d'obtenir des documents délivrés par le gouvernement qui leur permettraient d'accéder au système

financier (carte d'identité nationale, certificat de naissance, titres fonciers ou passeport).

Une politique au cas par cas et un manque de volonté politique

Le gouvernement bangladais applique aux Rohingyas une politique au cas par cas et court-termiste, son objectif premier étant de rapatrier près d'un million de réfugiés au Myanmar. L'accès des Rohingyas au système financier et au marché du travail du Bangladesh n'a pas sa place dans cette logique.

Cette approche politique temporaire détermine également la gouvernance des camps et le cadre réglementaire des ONG. Le gouvernement bangladais rejette systématiquement tous les projets d'ONG dont la durée dépasse un an. Or, la guerre civile se poursuit au Myanmar et les Rohingyas, ainsi que d'autres groupes ethniques, continuent de fuir leur pays. Plus de sept ans se sont écoulés depuis l'arrivée de 740 000 réfugiés rohingyas au Bangladesh en 2017. Et 30 ans se sont écoulés depuis les premiers déplacements du peuple rohingyas.

Inquiétudes concernant l'intégration sociale et la résistance des communautés

Certains décideurs politiques craignent que l'intégration financière des réfugiés n'affecte le marché du travail et l'économie au niveau local, en renforçant notamment la concurrence. Ils craignent également que l'accès des Rohingyas au système financier facilite leur intégration sociale et culturelle au Bangladesh, et les dissuade de retourner au Myanmar. Conscient de l'opposition croissante aux politiques publiques visant à intégrer les Rohingyas dans les communautés locales, le gouvernement précédent du Bangladesh (août 2017 à août 2024) avait limité les mouvements des Rohingyas en dehors des camps et installé des clôtures à pointes autour de ceux-ci.

Certains médias bangladais³ évoquent aussi une autre source d'inquiétude: le Bangladesh est un pays déjà surpeuplé qui n'aurait pas les moyens d'accueillir un million de réfugiés rohingyas supplémentaires. Dans ce contexte, le gouvernement est peu enclin à inciter les Rohingyas à s'installer définitivement dans le pays, et à inciter les personnes qui vivent encore au Myanmar à émigrer vers le Bangladesh.

Des narratifs anti-Rohingya qui prônent le rejet de l'autre

Notre étude montre que les a priori initialement favorables des communautés d'accueil à l'égard des réfugiés rohingyas se sont peu à peu détériorés. Le manque de confiance croissant que l'on constate entre les Bangladais et les Rohingyas crée du ressentiment et génère des tensions parmi les décideurs politiques.

Une étude réalisée par le CPI au début de l'année 2019 révèle une montée des sentiments anti-Rohingyas⁴ qui peut s'expliquer par une instabilité au sein des zones frontalières entre le Bangladesh et le Myanmar ainsi qu'à une hausse des crimes commis dans les camps de réfugiés. Différentes études ont par ailleurs exposé les inquiétudes des Bangladais concernant des problèmes comme le trafic de droque et une crise alimentaire. On notera aussi que certains qualifient les Rohingyas « d'étrangers qui n'ont rien à faire au Bangladesh ». Ces discours ont des effets délétères sur la dynamique des politiques concernant les Rohingyas et sur leur accès au système financier. Pour certains Bangladais, les Rohingvas constituent une menace (ils « détruisent l'économie du Bangladesh » ou « nuisent au Bangladesh »). Ces personnes exigent leur rapatriement au Myanmar.

Inquiétudes liées à la sécurité

Le gouvernement bangladais est peu enclin à ouvrir des services publics aux Rohingyas, notamment l'accès aux services financiers, dans un contexte d'inquiétudes sur la sécurité nationale, la fraude et le blanchiment d'argent. Les dirigeants du pays craignent que les criminels et les groupes armés présents à la frontière du Bangladesh ne profitent de la situation pour intensifier leur commerce illégal de stupéfiants, d'armes et d'autres biens, aggravant l'insécurité au sein de cette région. Cette crainte s'est récemment renforcée lorsque l'Armée d'Arakan (AA) et la Rohingya Solidarity Organizations (RSO) au Myanmar ont engagé une guerre civile contre les forces militaires gouvernementales qui a accru l'isolement des zones frontalières. Ces groupes armés dépendent souvent des communautés situées à la frontière du pays pour leur approvisionnement et leurs achats d'armes.

Avantages liés à l'accès des Rohingyas aux systèmes bancaires du Bangladesh

Pour les réfugiés rohingyas

Un accès au système bancaire du pays permettrait aux Rohingyas qui vivent au Bangladesh de renforcer leur stabilité financière. Pouvoir recevoir des transferts d'argent pour réduire leur dépendance vis-à-vis des aides serait également plus simple et moins onéreux pour eux.

Pour l'État

Aujourd'hui, les réfugiés utilisent des canaux informels pour effectuer des transferts d'argent. Non seulement ceux-ci sont risqués et coûteux, mais ils risquent d'alimenter directement ou indirectement des activités illégales comme les trafics transfrontaliers, sachant que les autorités n'ont pas les moyens de surveiller ces transactions. La légalisation de ces transactions financières permettrait d'améliorer leur suivi, ce qui contribuerait à prévenir le blanchiment d'argent et la criminalité transfrontalière.

Pour l'économie bangladaise

L'utilisation des canaux officiels pour transférer de l'argent entraînerait une hausse importante des flux financiers qui pourrait stimuler l'économie du Bangladesh dans son ensemble. La récente pénurie de dollars américains constatée dans la réserve nationale du Bangladesh a limité l'importation de produits essentiels comme les denrées alimentaires et le carburant. Dans ce contexte, les transferts d'argent de la diaspora rohingya contribueraient à augmenter les revenus du Bangladesh.

Créer des opportunités et réduire les activités illégales

Le manque d'accès des réfugiés rohingyas aux services financiers du Bangladesh exacerbe leur marginalisation et leur vulnérabilité. Les systèmes informels de transfert d'argent comme Hawala, Hundi ou les plateformes bancaires qui utilisent la téléphonie mobile comme bKash sont inefficaces et juridiquement complexes. La légalisation de l'accès aux transferts d'argent pourrait réduire

la dépendance des Rohingyas envers l'aide humanitaire, laquelle est déjà insuffisante et pourrait se réduire encore davantage. Les envois d'argent permettraient également aux réfugiés d'investir dans des activités économiques à petite échelle pour améliorer leurs conditions de vie. La régularisation des flux de transferts d'argent pourrait, quant à elle, réduire les activités illégales motivées par le désespoir économique, et elle aurait des bienfaits économiques et sécuritaires en renforçant la surveillance et la transparence au Bangladesh.

Mohammad Azizul Hoque

Professeur et conseiller, Unité d'Études sur les Réfugiés, Centre for Peace and Justice, université Brac, Bangladesh

azizul.hoque@bracu.ac.bd linkedin.com/in/azizul-hoque-358039b2/

Tasnuva Ahmad

Principal maître de conférences, Centre for Peace and Justice, université Brac, Bangladesh tasnuva.ahmad@bracu.ac.bd

linkedin.com/in/tasnuva-ahmad-04a78359/

Mohammed Taher

Volontaire participant aux recherches du CPJ sur les réfugiés rohingyas, camps de réfugiés de Cox's Bazar, Banqladesh

muhammadtahair351935352@gmail.com

- Asia Foundation (2020) Navigating at the margins: Family, mobility and livelihoods amongst Rohingya refugees in Bangladesh bit.ly/rohingya-family-mobility-livelihoods
- Voir Hoque M A, Ahmad T et Prova T K (2023) 'Community-Based Research in Fragile Contexts: Reflections From Rohingya Refugee Camps in Cox's Bazar, Bangladesh', Journal on Migration and Human Security, volume 11: 1 bit.ly/rohingya-refugee-camps-coxsbazar
- 3. bit.ly/rohingya-fleeing-bangladesh
- 4. bit.ly/peace-building-coxs-bazar
- Voir Ansar A et Khaled A F M (2021) 'From solidarity to resistance: host communities' evolving response to the Rohingya refugees in Bangladesh', Journal of International Humanitarian Action, volume 6 bit.ly/host-communities-Bangladesh

Restez informé avec RMF

Pour obtenir des nouvelles de la RMF, inscrivez-vous à notre liste de diffusion ou suivez-nous sur les réseaux sociaux :



in linkedin.com/company/forced-migration-review

f facebook.com/FMReview

@fmreview.bsky.social

Soutenez la RMF

Notre magazine est une publication gratuite proposée en libre accès. Nous le produisons grâce au généreux concours de donateurs qui partagent nos valeurs et nos objectifs. Nous vous invitons à envisager de faire un don à l'adresse suivante : tinyurl.com/FMRdonate.

Pour les contributions institutionnelles ou les partenariats avec la RMF, veuillez nous contacter à l'adresse suivante : fmr@qeh.ox.ac.uk.

Écrivez pour la RMF

Pour découvrir comment écrire pour la RMF, rendez-vous sur : www.fmreview.org/fr/write-for-us/







