



La Mise à l'Écart des réfugiés:

Déni de droits, gâchis d'humanité

Introduction

Sur les 12 millions de réfugiés dans le monde, plus de 7 millions languissent entassés dans des camps ou des sites ségrégués, dans des situations qui peuvent durer dix ans ou plus, parfois même des générations entières (cf. Tableau 3). Traditionnellement, les avocats envisagent trois solutions viables pour ce débordement de réfugiés: repatriement volontaire lorsque les conditions dans le pays d'origine changent, l'intégration permanente et locale dans le premier pays d'asile, ou la réimplantation dans un autre pays. La mise à l'écart des réfugiés, par contre, s'implique en tant que quatrième et bien trop durable solution. Cet article cherche à définir ce phénomène, décrire ses fautes, expliquer la raison de sa continuité, et surtout chercher des solutions alternatives. En bref, la condamnation de personnes qui fuient la persécution pour croupir en séquestration le restant de leur vie est un acte inutile, coûteux, hypocrite, contre-productif, illégal, et moralement inadmissible.

La mise à l'écart est la pratique qui isole les réfugiés dans une situation prolongée d'oisiveté forcée et de dépendance, leurs vies étant indéfiniment remises en question, violant ainsi leurs droits fondamentaux protégés sous la Convention pour les Réfugiés des Nations-Unies de 1951. L'isolement physique continu et indéfini constitue un cas flagrant de mise à l'écart. Mais situés en camps ou non, les réfugiés sont mis à l'écart si ils sont privés de la liberté nécessaire pour vivre des vies normales.

Il y a plusieurs critères qui identifient ce qui constitue une situation prolongée pour les réfugiés. Certaines autorités définissent la prolongation en tant que cinq ans d'exile sans retour en vue.¹ L'Article de la Convention 17 (2) (a) exige que les États Signataires accordent aux réfugiés le même traitement qu'aux citoyens en ce qui concerne l'emploi si ils ont passé trois ans dans le pays de premier asile (cf. l'Annexe sur les Droits). L'Article 7 (2) met aussi une limite de trois ans sur les restrictions de réciprocité législative. Sinon la Convention ne pose aucun délai sur le bénéfice complet de ses droits.

En effet, la principale caractéristique de la mise à l'écart est moins le temps perdu que le déni de droits. Les Consultations Globales sur la Protection Internationale du Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations-Unies considèrent que:

Une situation de réfugiés est considérée prolongée lorsqu'il y a eu des changements considérables liés aux besoins des réfugiés, que ni le UNHRC ni le pays d'asile n'ont pu adresser de manière acceptable, délaissant les réfugiés dans une situation de dépendance matérielle, souvent sans garantie de droits humains fondamentaux (emploi, liberté de mouvement et éducation) même après de longues années passées dans le pays d'asile.²

Qu'y a-t-il de Mal?

La mise à l'écart de réfugiés prend souvent place sous un climat désert et dangereux, dans des régions frontalières secondaires, rudes, et instables, surtout pour des motifs politiques et militaires plutôt qu'humanitaires (cf. Cartes).³ Concernant le taux de morts dues au choléra et à la déshydratation, en deux semaines seulement, de quelques 50 000 réfugiés du Rwanda dans des camps surpeuplés près

Lettre du rédacteur

À un certain point pendant la préparation de cette édition spéciale du Sondage Mondial sur les Réfugiés sur la mise à l'écart des réfugiés, quelqu'un me demanda si la Convention sur les Réfugiés de l'ONU n'interdirait pas le placement de camps trop près de frontières. Je n'étais pas sûr où cela était spécifié, mais j'étais assez certain que ça ne figurait pas dans la Convention. Mais en vérifiant, je constatais avec étonnement que, bien que nous soyons durcis aux camps de réfugiés, non seulement la Convention ne régule-t-elle pas leur placement, mais le mot 'camp' n'apparaît pas une seule fois dans les 46 articles du document.

Cela ne devrait pas nous surprendre. La Convention fût rédigée principalement par les puissances européennes avec en tête les réfugiés de la deuxième guerre mondiale. Imaginons un retour en arrière pour suggérer aux plénipotentiaires alors réunis à Genève, « Et si nous plaçons ces personnes dans des camps... indéfiniment ? » Ils nous auraient pris pour des extra-terrestres. Hitler et Staline avaient bien mis des civils innocents en camps indéfiniment, mais ce n'était pas une action de puissances civilisées.

Les avocats ont longtemps compris le caractère européen de la Convention, et suggèrent d'habitude que ses critères pour obtenir un statut de réfugié sont trop individualistes. Cependant, peu d'entre eux démontrent ce contexte européen pour proposer que les droits que la Convention attribue aux réfugiés sont trop généreux – parce qu'en effet, ils sont bien minimes. Néanmoins, comparé à ce que la plupart des réfugiés attendent, l'écart est frappant.

À cet égard, l'histoire de la Convention est comparable à la Déclaration d'Indépendance des États-Unis, ou à la Magna Carta : des personnes relativement privilégiées rédigèrent les deux avec leurs égaux en tête. En pratique, de vastes secteurs de l'humanité n'accédèrent pas de sitôt aux droits ni de l'une, ni de l'autre. Pourtant, l'humanité entière peut être reconnaissante aux rédacteurs : ils consacrèrent des standards indélébiles pour comment les êtres humains devraient se traiter les uns les autres, si ils se comprennent en tant qu'égaux. Ce n'est bien sûr que le premier pas. Le problème du Sondage invite à la considération de ce que signifierait l'étape suivante, de considérer tous les réfugiés comme nos égaux, méritant chacun tous les droits consacrés dans la Convention de 1951.

de Goma, en Zaire d'autant, en 1994, un officier du UNHCR reconnaît qu' "il n'y a pas de doute qu'il vaut mieux pour les réfugiés de vivre en dehors des camps."⁴

La mise à l'écart est non seulement une façon misérable, mais aussi bien trop commode, de se débarrasser de réfugiés pendant que la communauté internationale tente de trouver des solutions viables: cela menace la protection même des réfugiés. Dans ses Consultations Globales, le UNHCR reconnaît que les restrictions sur les activités économiques des réfugiés peuvent devenir un "moyen d'encourager un repatriement à l'avance."⁵ Ceci est donc un refoulement constructif; une violation de la loi internationale.⁶ D'un plan plus général, note Guglielmo Verdirame, "les droits humains ne peuvent être respectés dans les camps de réfugiés."⁷ Le Comité d'État du UNHCR note que "les taux élevés de violence, d'exploitation et d'autres activités criminelles sont des manifestations inquiétantes" de réfugiés qui restent "les bénéficiaires passifs d'aide humanitaire, et qui continuent de vivre désœuvrés et en désespoir."⁸

L'Agenda de Protection du UNHCR reconnaît que "de sérieux problèmes de protection, dont la violence à base de sexe... peuvent résulter de tant d'oïveté et de dépendance."⁹ La violence conjugale ou familiale dans les camps par exemple à Kakuma, au Kenya, est notamment plus sévère qu'au sud du Soudan, d'où viennent la plupart des réfugiés. La vie dans les camps renverse souvent la dynamique traditionnelle entre les sexes, en privant les hommes des fonctions qui leur accordent autorité et statut, tandis que les femmes non seulement retiennent leur rôle tradition-

nel, mais peuvent aussi recevoir un statut élevé des agences pour réfugiés. Les réfugiés Somaliens à Dadaab, au Kenya, se plaignent que les hommes, ennuyés et frustrés par de longues périodes d'inactivité et de séquestration, mâchent des feuilles de khat, psychotropes, à cause desquelles ils deviennent agressifs contre les femmes et les filles lorsque leurs effets commencent à se dissiper.¹⁰

Les femmes Soudanaises dans le camp pour réfugiés d'Achol-Pii en Ouganda signalent que le viol aux mains d'autres réfugiés, des locaux, des rebelles, et des soldats ougandais est commun.¹¹ Femmes, filles, et même jeunes garçons mis à l'écart se retrouvent souvent dans différentes situations de concubinage, où l'abus sexuel par les employés de l'agence d'aide joue un grand rôle, act aujourd'hui intitulé 'exploitation sexuelle reliée à l'aide'.¹²

Les administrateurs de camps agissent souvent en dehors du système juridique des pays d'asile, sans limites donc sur leur pouvoirs ni sur leur législation contre les abus, et ainsi violent eux-mêmes les droits des réfugiés. À Kakuma en particulier, de 1994 à 1996, les autorités du camp soumirent la population entière du camp à une punition collective, les privant pendant deux à trois semaines à la fois de distribution de nourriture, en représailles contre certaines personnes non-identifiées qui vandalisèrent les enceintes utilisées pour conter les réfugiés et distribuer la nourriture.¹³ Les administrateurs internationaux du camp déplacèrent de force un réfugié Ethiopien de Kakuma à Dadaab, pour avoir organisé des 'conférences sur les droits humains' après l'incident de 1994, qui auraient censément



boulevé l'ordre public.¹⁴

La mise à l'écart peut aussi inhiber un retour volontaire lorsque les réfugiés sont sous le contrôle des autorités militaires du camp.¹⁵ Les conditions misérables de la mise à l'écart conduisent aussi à la seconde migration illégale.¹⁶

Non seulement la mise à l'écart gaspille-t-elle l'énergie économique et créative des réfugiés, mais l'économie d'aide qui soutient ce système détruit les

économies locales. Les programmes d'aide parallèles qui aident les réfugiés séparément des populations locales sont les plus chers moyens qui existent pour répondre à leurs besoins, avec le coût pour chaque réfugié généralement bien plus élevé que le PNB per capita du pays d'asile.¹⁷ Moins restrictifs, mais toujours ségrégués, les sites pour réfugiés sont tout aussi orientés vers l'aide, et dépendent sur l'assistance externe. Les agences d'aide qui servent les

Droits contre la Mise à l'Écart

Présentés dans la Convention de 1951 concernant le Statut des Réfugiés

Le droit à l'emploi lucratif

Article 17

PROFESSIONS SALARIÉES

1. Les Etats Contractants accorderont à tout réfugié résidant régulièrement sur leur territoire le traitement le plus favorable accordé, dans les mêmes circonstances, aux ressortissants d'un pays étranger en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle salariée.

2. En tout cas, les mesures restrictives imposées aux étrangers ou à l'emploi d'étrangers pour la protection du marché national du travail ne seront pas applicables aux réfugiés qui en étaient déjà dispensés à la date de l'entrée en vigueur de cette Convention par l'Etat Contractant intéressé, ou qui remplissent l'une des conditions suivantes :

a) compter trois ans de résidence dans le pays ;

b) avoir pour conjoint une personne possédant la nationalité du pays de résidence. Un réfugié ne pourrait invoquer le bénéfice de cette disposition au cas où il aurait abandonné son conjoint ;

c) avoir un ou plusieurs enfants possédant la nationalité du pays de résidence.

3. Les Etats Contractants envisageront avec bienveillance l'adoption de mesures tendant à assimiler les droits de tous les réfugiés en ce qui concerne l'exercice des professions salariées à ceux de leurs nationaux et ce, notamment pour les réfugiés qui sont entrés sur leur territoire en application d'un programme de recrutement de la main-d'oeuvre ou d'un plan d'immigration.



Article 18

PROFESSIONS NON SALARIÉES

Les Etats Contractants accorderont aux réfugiés se trouvant régulièrement sur leur territoire le traitement aussi favorable que possible et en tout cas un traitement non moins favorable que celui accordé dans les mêmes circonstances aux étrangers en général, en ce qui concerne l'exercice d'une profession non salariée dans l'agriculture, l'industrie, l'artisanat et le commerce, ainsi que la création de sociétés commerciales et industrielles.



Article 19

PROFESSIONS LIBÉRALES

1. Tout Etat Contractant accordera aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire, qui sont titulaires de diplômes reconnus par les autorités compétentes dudit Etat et qui sont désireux d'exercer une profession libérale, un traitement aussi favorable que possible et en tout cas un traitement non moins favorable que celui accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général.



Article 13

PROPRIÉTÉ MOBILIÈRE ET IMMOBILIÈRE

Les Etats Contractants accorderont à tout réfugié un traitement aussi favorable que possible et de toute façon un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général en ce qui concerne l'acquisition de la propriété mobilière et immobilière et autres droits s'y rapportant, le louage et les autres contrats relatifs à la propriété mobilière et immobilière.



sites pour réfugiés dans l'Ouganda sont les plus grands patrons, gèrent la plupart des activités, et investissent tous les placements de conséquences dans ces régions.¹⁸ Ceci exacerbe l'isolement des réfugiés et aggrave les tensions entre ces-derniers et les populations locales. "Les sujets ougandais soupçonnent souvent que les réfugiés vivent dans des conditions préférables aux leurs lorsqu'ils aperçoivent des camions du World Food Programme (WFP) arrivant aux camps,"¹⁹

notent Sarah Dryden-Peterson et Lucy Hovil. En 1996, l'Armée de Résistance du Seigneur (Lord's Resistance Army, LRA), un groupe ougandais présumé avoir des liens avec le gouvernement soudanais, massacra plus de 100 réfugiés soudanais à Kitgum, censément parce qu'ils auraient trouvé des cartes de rations de UNHCR appartenant aux soldats capturés de l'Armée de Libération du Peuple du Soudan, et auraient donc attaqué les camps à Adjumani. Les rebelles

Article 14

PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE ET INDUSTRIELLE

En matière de protection la propriété industrielle, notamment d'inventions, dessins, modèles, marques de fabrique, nom commercial, et en matière de protection de la propriété littéraire, artistique et scientifique, tout réfugié bénéficiera dans le pays où il a sa résidence habituelle de la protection qui est accordée aux nationaux dudit pays. Dans le territoire de l'un quelconque des autres Etats Contractants, il bénéficiera de la protection qui est accordée dans ledit territoire aux nationaux du pays dans lequel il a sa résidence habituelle.



Liberté de circulation

Article 26

LIBERTÉ DE CIRCULATION

Tout Etat Contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances.



Article 28

TITRES DE VOYAGE

1. Les Etats Contractants délivreront aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire, des titres de voyage destinés à leur permettre de voyager hors de ce territoire à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent ; ...



Jugement en bonne et due forme

Article 3

NON-DISCRIMINATION

Les Etats Contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine.

Article 16

DROIT D'ESTER EN JUSTICE

1. Tout réfugié aura, sur le territoire des Etats Contractants, libre et facile accès devant les tribunaux.

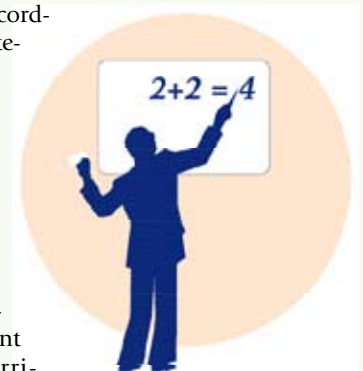


Éducation et assistance publique

Article 22

ÉDUCATION PUBLIQUE

1. Les Etats Contractants accorderont aux réfugiés le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne l'enseignement primaire.



Article 23

ASSISTANCE PUBLIQUE

Les Etats Contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux.

Illustrations by Tatiana Shelbourne



pillèrent aussi nourriture et médicaments aussitôt que ces produits furent distribués dans les camps.²⁰ De plus, les Ougandais locaux, dépités de l'aide internationale donnée aux réfugiés isolés dans le camp de Kyaka I, confisquèrent du terrain auparavant alloué aux réfugiés.²¹

Cette aide séparée et inégale, de concert avec les restrictions sur le travail, est un mélange particulièrement promis à l'échec. Au départ le Kenya donnait aux compagnies dirigées par des réfugiés somaliens arrivés à Mombasa en 1991 un statut exempt d'impôts, bien qu'il n'y ait aucune base pour un tel privilège dans la Convention. Ceci détourna une grosse portion du marché locale en leur faveur. En même temps, le gouvernement n'autorisait pas les permis de travail, rendant leurs activités dans le secteur informel illégales. En raison de cela, certains secteurs de la communauté de commerce locale poussèrent le gouvernement à plier le camp et à déplacer les réfugiés jusqu'aux camps désertiques de Kakuma et Daadab.²²

Plus que tout, la mise à l'écart de réfugiés aggrave leur impuissance presque complète. Beaucoup de réfugiés mis à l'écart deviennent les spectateurs de leur propre vie, et non les participants actifs aux décisions qui les concernent. Les conditions militaires et autoritaires, le confinement au camp, et la dépendance presque complète sur l'aide internationale, peut conduire à une dépendance pathologique, à un manque d'amour propre et un manque d'initiative.²³ Avec le temps, la mise à l'écart peut engendrer une paralysie fataliste, manifeste dans les observations suivantes faites par différents réfugiés dans des camps en Ouganda.

Je me plais ici. Le Commandant du Camp m'ammène à manger. Il n'y a aucun autre endroit où je pourrais aller. Je suis comme un enfant maintenant. Je ne sais pas où je suis, je ne sais pas où aller.

Je suis comme un aveugle qui ne connaît pas les événements du futur.

Nous, réfugiés, sommes comme des petits enfants, nous obéissons seulement ce que le Commandant du camp dit et ordonne.

Comme je suis protégé par UNHCR il m'est impossible de bouger de mon propre accord. C'est à eux. Ils choisissent notre vie.

Nous n'avons aucune suggestion en tant que réfugiés, c'est UNHCR qui a toutes les suggestions.

Je ne sais rien, sauf si des gens comme vous me prennent. Je suis comme un singe de la brousse. Je ne sais pas ce que je peux faire.²⁴

L'impuissance de la vie de camp en Ouganda crée aussi une ambiance d'intimidation, d'où la peur des réfugiés de parler de leur propre accord, craignant d'être brusquement transféré à un autre camp.²⁵

Pourquoi ça continue

L'histoire: Les responsables de politique défendent rarement la prolongation des camps en principe; en général ils citent des circonstances extraordinaires pour justifier certaines mise en pratique. Néanmoins, l'histoire des camps rend clair leur retranchement en réponse aux flux de réfugiés.

La Convention sur les Réfugiés des Nations-Unies définit le terme réfugié et consacra le droit des réfugiés le plus important, celui de non-refoulement : le droit de ne pas être renvoyé à un pays où l'on serait persécuté (Article 33). Le refoulement, un outrage là où il se produit (cf. Tableau 9), s'est heureusement fait plus rare ces 53 dernières années, depuis lesquelles la Convention rédigea cette loi. Malheureusement, les avocats ont eu moins de succès pour promouvoir des solutions viables. Le repatriement volontaire, de loin la solution la plus fréquente, demande un changement fondamental et durable dans le pays d'origine, chose qui peut prendre des décennies, ou, récemment, l'invasion et l'occupation à l'étranger. Avant les attaques du 11 Septembre 2001, la réimplantation était impossible pour même un pourcent des réfugiés du monde chaque année, et depuis décline radicalement.

Que le repatriement volontaire soit la solution préférées aux flux de réfugiés est aujourd'hui chose sûre, mais sur ce la Convention n'a rien à dire. En effet, l'expression 'solution viable' n'apparaît pas dans le document, la seule réserve recommandant une approche comparable étant l'Article 34, qui demande aux États Signataires de faciliter la naturalisation des réfugiés. Bien que l'Article 33 rende clair que les réfugiés ne devraient jamais être repatriés de force, aucune réserve ne se préoccupe du repatriement en soi sinon l'Article 1C(3), qui le cite comme condition de cessation de statut de réfugié. À la place, les rédacteurs de la Convention envisageaient qu'une intégration locale permanente dans les pays de premier asile serait le résultat le plus désirable pour les situations de réfugiés. Selon un report de 1950 de secrétaire général des Nations-Unies,

Les réfugiés mèneront une vie indépendante dans ces pays qui sont leurs hôtes. Avec l'exception des cas extrêmes, les réfugiés ne seront plus soutenus par une organisation internationale comme ils le sont à présent. Ils seront intégrés dans le système économique des pays d'asile et proviendront eux-mêmes pour leurs propres besoins et ceux de leur famille. Ceci sera une phase de la distribution et de l'assimilation des réfugiés. Sauf si le réfugié consent au repatriement, le résultat final de la phase sera son intégration dans la communauté nationale qui l'accueille.²⁶

Pendant l'ère post-coloniale, par contre, la communauté internationale changea sa conception de réfugiés en tant qu'agents de démocratie, à de passifs réceptacles d'aide. Le placement de réfugiés dans les camps était en



Lessons de Côte d'Ivoire :

IL FAUT SOUTENIR LES CAS POSITIFS DÈS LE DÉBUT

L'exemple de la Côte d'Ivoire est remarquable en Afrique. Lors du flux de réfugiés libériens en 1989, le président Félix Houphouët-Boigny les déclara « des frères en détresse, » refusa de les placer dans des camps, et encouragea son peuple, pour la plupart de la même ethnique que les réfugiés, à les accepter. Les installations spontanées devinrent la norme. Ceci coïncida avec une politique favorable au marché, une opinion majoritairement positive concernant l'immigration, et des investissements étrangers qui pour les réfugiés signifiaient l'accès au terrain et la liberté de mouvement, de travail, et d'ouvrir des commerces sans permis. Certains s'installèrent dans une zone démarquée spécialement, mais près de 50 000 personnes – une pour quatre – ne le firent pas. Cependant, après la mort de Houphouët-Boigny en 1993, les nouveaux chefs eurent recours à la séparation ethnique et la corruption pour maintenir le pouvoir. En 1998, une nouvelle loi interdit la possession de terre par un étranger. Depuis 1999, les réfugiés qui auparavant étaient acceptés sur une base de *prima facie*, doivent maintenant compléter individuellement des demandes pour les papier de statut de réfugié. Le nouveau statut n'inclut ni les droits économiques et la liberté de mouvement d'avant, ni même le droit d'obtenir un permis de conduire ou de s'ouvrir un compte en banque. Pour recevoir de l'aide, les nouveaux réfugiés doivent se présenter au seul camp du pays.

Bien que certains donateurs firent bien les choses, ils laissèrent passer la chance de renforcer des alternatives constructives. Les agences internationales ne comprirent pas que l'exode serait prolongé malgré le fait que les signes

de l'effondrement de l'état au Libéria étaient évidents. Les autorités locales supplièrent les agences d'intégrer les réfugiés dans les écoles et les services locaux. À la place, les agences établirent et insistèrent sur des systèmes parallèles de « secours et maintien » et les renforçèrent trop longtemps. L'éducation vocationnelle et les outils pour l'agriculture, comme les engrais, les bottes en caoutchouc, et l'irrigation, étaient utiles comme ils renforçaient les activités auxquelles prenaient déjà part les réfugiés et la population locale, et compensait pour un usage plus intense de la terre. Les projets de microentreprise pour générer quelque revenu, par contre, épuisèrent les rares compétences en gestion communale, et se concentrèrent plus sur l'encouragement de comportement coopératifs que sur le rapport d'argent. Les plans de développement ségrégués et les programmes d'aide parallèles abondent typiquement en présomptions d'après lesquelles les populations de réfugiés devraient avoir un meilleur sentiment de communauté. Mais les communautés par définition consistent de gens qui ont choisi de vivre ensemble et pour qui les relations sont basées sur des échanges volontaires et un soutien mutuel ; le déplacement détruit de tels réseaux.¹



ligne, et en effet emprunté des modèles de développement alors en vogue. La Banque Mondiale et d'autres donateurs voulaient à tout point moderniser l'Afrique et autres régions sous-développées du monde à travers des "projets intégrés de développement rural de distribution de terrain"²⁷ basés sur un haut débit de capital. Décrit pour un rapport pour la Banque Internationale de Reconstruction et Développement (précurseur à la Banque Mondiale):

Lorsque des gens se trouvent dans de nouveaux endroits, ils sont probablement plus prêts et plus réceptifs au changement que lorsqu'ils sont dans un environnement familial. Et lorsque les gens sont sous pression pour se déplacer ou perçoivent l'avantage de le faire, ils peuvent être obligés d'agir selon certaines règles et d'adopter de nouvelles mœurs comme conditions pour recevoir un territoire.²⁸

Les gouvernements africains se prirent aussi au jeu et déracinèrent intentionnellement des millions de personnes pour les forcer dans des 'villages ujamaa' en Tanzanie, des coopératives 'regroupées' en Éthiopie, des 'villages socialistes' en Mozambique et en Algérie, etc.²⁹ En rétrospective, les experts considèrent que cette aide, en comptant celle pour les réfugiés, fût contre-productive, et même un désastre.³⁰ En général, les pays sous-développés qui atteignèrent le développement, par exemple en Asie, le firent sans une assistance semblable ; les pays qui en reçurent le plus, par exemple en Afrique, ne s'améliorèrent pas, et même régressèrent.³¹

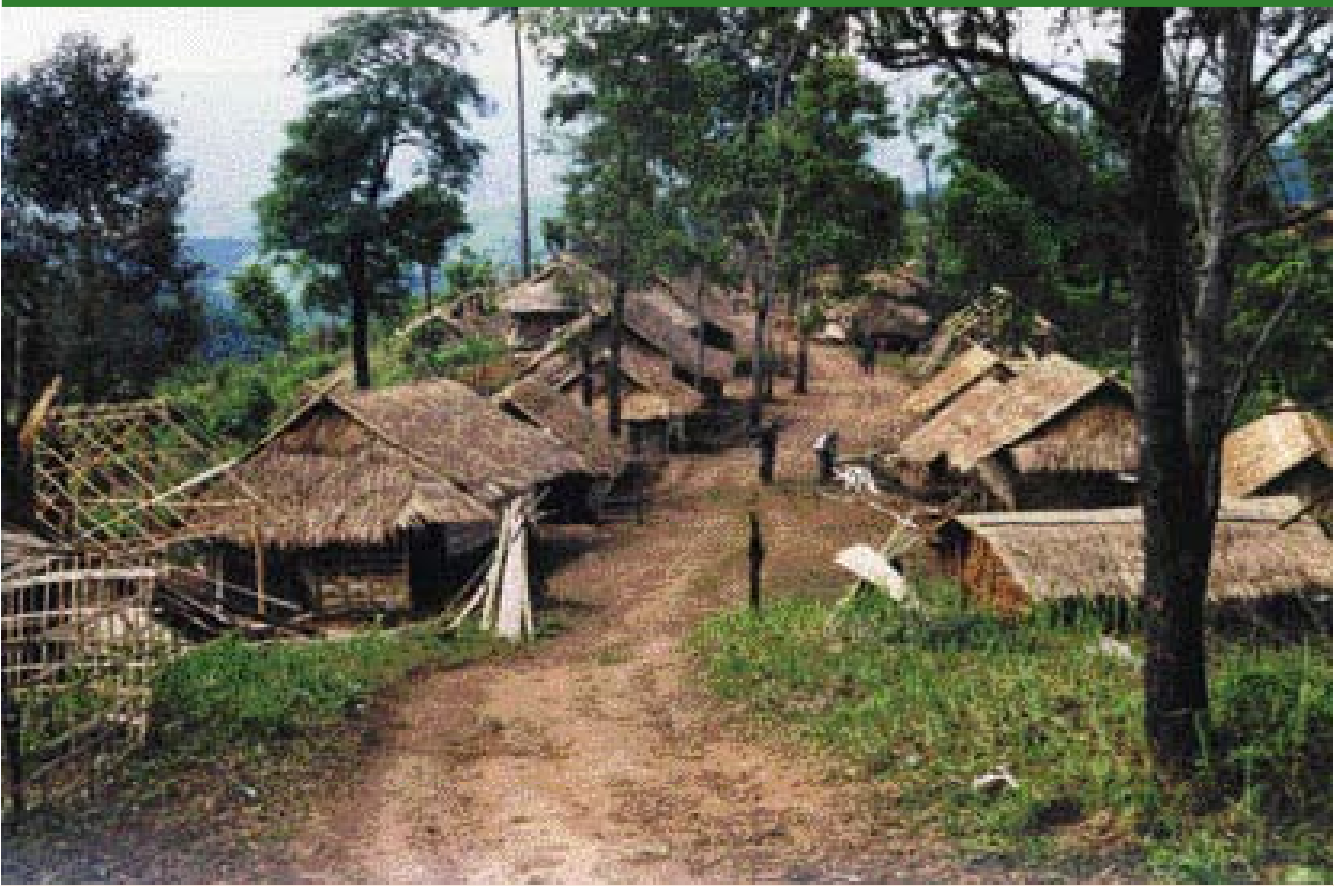
La communauté internationale changea aussi sa solution viable préférée de l'intégration locale au rapatriement, et beaucoup de situations prolongées de réfugiés en Afrique aujourd'hui sont dues à ce changement. La supposition que le rapatriement, volontaire ou non, soit la seule solution viable pour les problèmes de réfugiés en Afrique et dans d'autres régions appauvries date des années 1980.³² Durant les années 1960 et 1970, les luttes contre le colonialisme en Afrique déplacèrent temporairement des réfugiés dans les pays voisins, mais une fois l'indépendance gagnée, en général ils retournèrent dans leurs pays d'origine. Le modèle d'aide envisagé correspondait à ce système et proposait une courte période d'aide dirigée spécifiquement vers les réfugiés dans les camps, suivi d'un transfert à une communauté agricole intégrée un minimum avec l'économie locale.³³ En 1979, pourtant, après l'indépendance de l'Angola et de la Mozambique du Portugal, des guerres civiles éclatèrent en Éthiopie, en Somalie, en Ouganda, et autrepars, faisant croître le nombre de réfugiés en Afrique de moins de deux millions en 1970 à plus de quatre millions en 1980.³⁴ D'après Shelley Pitterman, jusqu'à 1978 UNHCR consacrait plus de 75 pourcent de son capital général pour les programmes en Afrique à l'intégration locale. Depuis 1979, ils ont diminué cette somme à 25 pourcent.³⁵

Alors que ces situations stagnaient, il devint clair que l'intégration économique ne se faisait pas : les populations locales étaient piquées par l'aide centrée autour des réfugiés, les gouvernements hôtes craignaient la compétition des réfugiés avec leur peuple et empêchaient leur intégration,

et les réfugiés s'appauvrirent du fait de leur dépendance sur l'aide externe. Des agences de développement, telle la Banque Mondiale, le Programme de Développement des Nations-Unies (UNDP), et d'autres, collaborèrent pour ségréger les camps de réfugiés afin d'éviter l'opposition des gouvernements hôtes, puisque, sans le droit de gagner leur vie, les réfugiés accablèrent les services publics des pays d'asile et leur environnement, tandis qu'ils se battaient pour vivre.³⁶

Certains donateurs proposèrent un système centré sur l'état, basé sur le concept des réfugiés en tant que fardeau, qui se concentrerait sur des projets géologiques pour le bénéfice des gouvernements hôtes, dont les routes, l'irrigation, le drainage, et les bâtiments dans des zones ségréguées.³⁷ L'idée fut développée plus en profondeur avec deux infortunées Conférences sur les Réfugiés en Afrique (ICARA) au début des années 1980.³⁸ Tandis que les pays donateurs envisageaient que le but du programme serait l'installation permanente des réfugiés dans le pays de premier asile, ils ne mirent aucune condition sur l'accès aux droits. Les pays d'asile, par contre, se servirent des conférences afin d'obtenir d'avantage d'argent pour le développement – le Soudan demandait 7 million pour un barrage hydroélectrique – et pour garder les réfugiés ségrégués.³⁹ Les agences internationales pour les réfugiés et pour le développement, UNHCR et UNDP, et certaines organisations non-gouvernementales (ONG) étaient profondément partagées pour choisir les sujets qui recevraient les fonds et qui gèreraient les programmes.⁴⁰ D'après Mary Louise Weighill, les conférences n'incluaient ni la participation des réfugiés, et "évitait les problèmes centraux de l'emploi des réfugiés, la sécurité de leur statut, et leur capacité de fonctionner et tant qu'agents économiques dans le pays d'asile", ni l'étendue de la responsabilité des gouvernements.⁴¹ Bref, ICARA se concentra sur l'écart entre l'aide et le développement, mais ignora l'écart entre l'aide et la liberté. Ces contradictions menèrent ICARA à une « mort silencieuse et oubliée."⁴²

Depuis lors, la communauté internationale s'est habituée à concevoir le déplacement à long-terme et la dépendance du Tiers-Monde comme étant ordinaire et acceptable. Les médias, qui ne parlent déjà pas beaucoup des cas de réfugiés, s'en tiennent essentiellement aux flux et aux rapatriements remarquables et de grande envergure, et de ces cas-ci, seulement les plus accessibles. Les réfugiés qui languissent année par année dans des territoires de no man's land ravagés, dangereux, et inhospitaliers non loin de frontières isolées et disputées, n'attirent personne pour un article ou un projet alléchant. Par conséquent, les réfugiés mis à l'écart ont tendance à échapper à l'attention internationale et tombent dans le trou de mémoire proverbial d'Orwell. D'après Tom Kuhlman, même " les membres de la communauté internationale ont une tendance naturelle à se concentrer sur de nouvelles urgences concernant les réfugiés et sur les programmes de rapatriement à grande échelle."⁴³



Camp de frontière pour les Shan ethniques du Myanmar sur la frontière Thaï, en 2001. Photo; USCR/Hiram A. Ruiz

La sécurité: impérative ou prétexte? Une justification courante pour la mise à l'écart des réfugiés est que de leur permettre de s'installer librement menacerait la sécurité du pays. Des sujets étrangers vivant au large dans des régions frontalières disputées peuvent en effet poser certains risques, mais les camps peuvent tout aussi bien devenir des foyers de perturbation politique.⁴⁴ Comme le note Barbara Harrell-Bond, "il est presque impossible de maintenir le caractère civil d'un camp."⁴⁵ Les gouvernements d'origine les choisissent souvent comme proie pour des incursions au delà de leurs frontières et tiennent les gouvernement hôtes responsables.⁴⁶ Ironiquement, si ces cas de tensions frontalières appellent à certaines restrictions sur le mouvement de réfugiés non-armés, il serait plus logique de leur permettre de vivre n'importe où sauf dans ces zones frontalières.⁴⁷

Les camps de réfugiés en Tanzanie et en Zaïre d'autant de 1994 à 1996 devinrent de sûrs refuges célèbres, pas pour les réfugiés, mais pour les auteurs des génocides, qui dérivèrent des fonds d'aide jusqu'au personnel militaire et paramilitaire et intimidèrent les résidents.⁴⁸ L'Armée pour la Libération du Peuple de Soudan (Soudan People's Liberation Army- SPLA) se sert des camps pour réfugiés à Kakuma au Kenya. D'après Jeff Crisp :

*La SPLA joue un rôle important dans la sélection des chefs de communauté et donc dans l'administration du camp. Kakuma fournit des recrues (et peut-être même des conscrits) pour les forces rebelles. C'est un refuge sûr pour les femmes et les enfants des hommes qui combattent au sud du Soudan. Les commandants de la SPLA s'y rendent souvent de visite.*⁴⁹

D'après certaines informations, les combattants de la SPLA se serviraient aussi du centre de réception Mireyi en Ouganda, où il est bien connu que le gouvernement leur est favorable, et soutient leur guerre contre le gouvernement du Soudan comme passe-temps. Les groupes de guerrillas défilent du centre, armes en vue, pour intimider et recruter de force hommes et jeunes garçons.⁵⁰

Non seulement les camps ne résolvent pas les problèmes de sécurité, mais ils peuvent en plus aggraver les problèmes actuels et en créer de nouveaux. D'après Jacobsen:

En plus des problèmes militaires des camps, tels les raids ou les attaques directes, leur culture et leur organisation créent une ambiance de violence et d'intimidation. ...La présence d'armes accroît l'explosivité de la situation au-



tour des camps, tout comme le problème des jeunes hommes languissant et frustrés. Ce sont là les ingrédients du crime et de la violence, de la création de factions politiques et ethniques, et d'une probabilité accrue de recrutement dans les milices ou pour le crime organisé.⁵¹

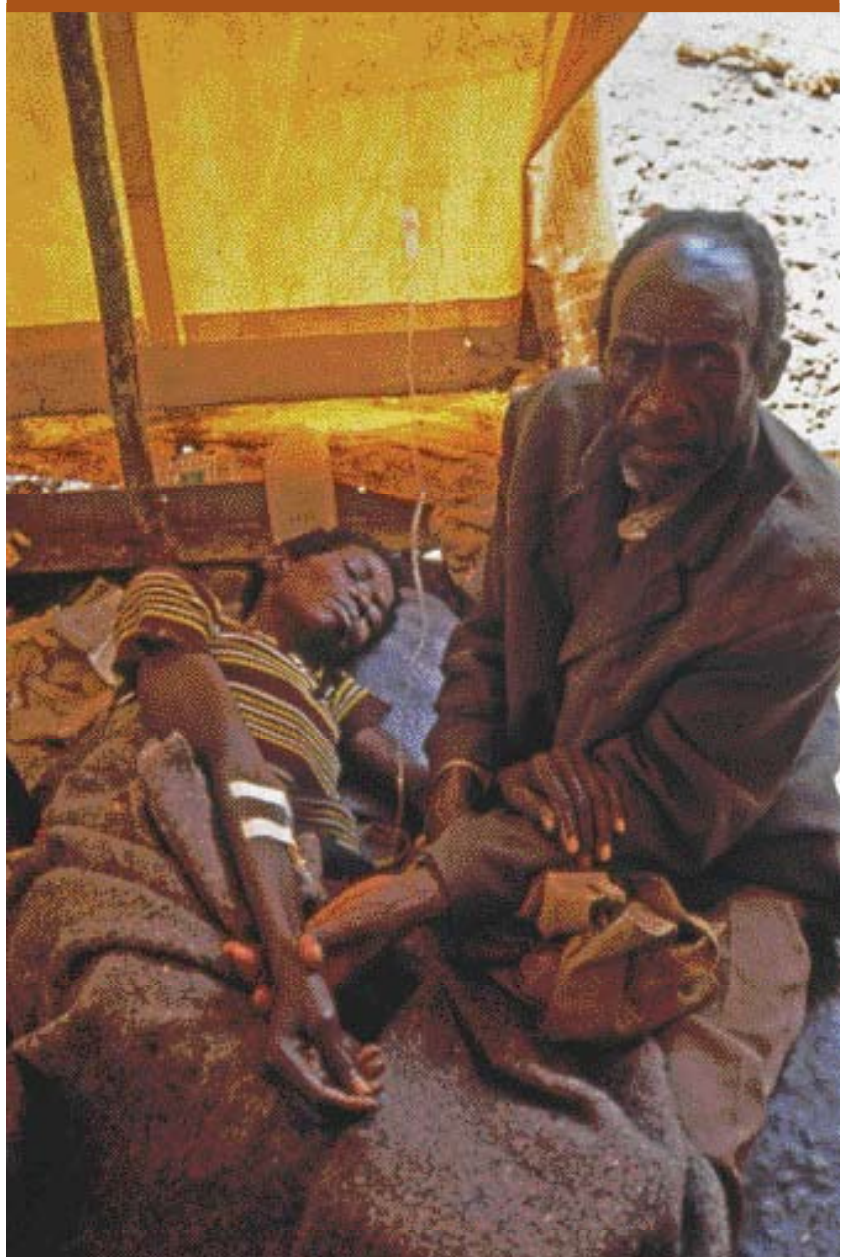
Jacobsen cite aussi des cas particuliers de contrebande de drogues, de trafic humain, d'abattage forestier illégal, et de commerce d'armes illégal, qui prospèrent dans les camps de réfugiés en Afrique de l'ouest et sur la frontière entre la Thaïlande et le Myanmar, et note la tendance qu'ont les camps de tomber sous le joug de partis politiques ou militaires, affaiblissant ainsi les autorités locales du maintien de l'ordre.

Le pliage des camps peut en fait accroître la sécurité. Dans ces endroits isolés où l'état exerce peu de contrôle, les autorités locales traditionnelles ont souvent la capacité d'être bien plus efficace que les organisations internationales qui ne connaissent pas la région. D'après Richard Black, "la différence est frappante entre la désobéissance fréquente aux règles des agences, qui n'ont aucune validité aux yeux des réfugiés, et la conformité générale avec les règles établies par les coutumes, traditions, ou décrets locaux."⁵² Ainsi, il serait plus efficace de renforcer la capacité du système local de maintien d'ordre, que d'imposer un régime de camp militaire et étranger, mais au lieu de se servir d'un tel système d'aide en tant qu'initiative pour des alternatives à la mise à l'écart, les donateurs dirigent leur support vers un accroissement de police dans les camps eux-mêmes.⁵³

"Un fardeau économique"

Une autre justification pour la mise à l'écart est que les réfugiés, une fois relâchés en liberté, seraient un fardeau pour la société. Gaim Kibreab défend les camps et les sites ségrégués en notant que les économies liquides des pays hôtes d'Afrique dépendent en général de l'export de produits bruts, surtout agricoles et minérales, et souffrent du déclin des modalités d'échange vis-à-vis les imports manufacturés.

Étant donné le grand nombre de personnes qui doivent être intégrées, les tarifs économiques très bas ou négatifs, le haut taux de natalité, les prix des produits et denrées, ainsi que les rendements agricoles chutant catastrophiquement, et



Réfugiés rwandais, victimes du choléra, à une clinique de Médecins Sans Frontières au camp de Katala au nord de Goma, dans l'ex-Zaïre, en 1994. La maladie ravagea les camps surpeuplés et, en conjonction avec la déshydratation, élimina quelques 50 000 personnes en deux semaines seulement. Photo: UNHCR/L. Taylor

enfin la crise de dette, il est impératif que les gouvernement d'asile africains gardent les réfugiés dans des sites ségrégués pour que le coût de leur survie puisse être satisfait par les systèmes de support internationaux pour les réfugiés... Toute autre mention d'intégration n'est que chimère basée sur une perception incomplète des réalités économiques, sociales et politiques de l'Afrique d'aujourd'hui.⁵⁴

D'autres experts ne sont pas d'accord. D'après Harrell-Bond, "En négligeant de reconnaître les ressources que les réfugiés eux-mêmes apportent à la situation, le

modèle d'aide empêche la mobilisation de ces ressources et les réseaux qui profiterait et aux réfugiés, et à l'économie locale.⁵⁵ Les réfugiés qui s'établissent soi-mêmes et sont intégrés localement peuvent faire concurrence aux locaux dans le marché du travail, mais leur entreprise peut aussi avoir un effet catalyste ou multiplicateur sur l'économie locale, surtout là où elle est sous-développée et sous-peuplée. Ceci peut étendre la capacité et la productivité de l'économie locale, comme les réfugiés apportent de nouveaux produits et services à vendre ou à troquer, et les locaux répondent à la croissance du marché due à l'afflux de nouvelles populations en important et en produisant d'avantage de produits.⁵⁶ Les réfugiés Tibétains, par exemple, ont fait de la manufacture de tapis le plus profitable commerce étranger au Népal, surpassant même le tourisme.⁵⁷ Pendant les années 1980, le Kenya améliore largement sa pénurie de docteurs et d'enseignants, en accordant aux réfugiés, la plupart Ougandais, la permission de travailler.⁵⁸ Les réfugiés Angolais en Zambie "transformèrent la brousse en villages," d'après la population locale, et menaient la production de pommes de terre douces, fournissant ainsi des occasions commerciales pour les commerces Zambiens (cf. 'Pourvoyance Indépendante : Réfugiés Angolais en Zambie').⁵⁹ En 1989, la Guinée décida de ne pas caser les 500 000 réfugiés venant de Sierra Léone et du Libéria dans des camps, et dirigea plutôt l'aide et les secours aux villages qui les accueilleraient.⁶⁰ Les réfugiés introduirent certaines techniques de production de riz, auparavant inconnues en Guinée, dans les zones creuses et marécageuses.⁶¹ Un des déterminants les plus importants pour la contribution positive des réfugiés est l'implantation, par le pays d'asile, de politiques favorisant la croissance (cf. l'Apparté sur la Côte d'Ivoire).⁶² Les pays qui mettent à l'écart les réfugiés ont tendance à être mal classés par les indices internationaux de corruption et de liberté économique.⁶³

Le Comité d'État du UNHCR reconnaît que,

Les réfugiés apportent des atouts et des ressources humaines et matérielles. ...Lorsqu'ils en ont l'occasion, les réfugiés deviennent progressivement moins dépendant des secours de l'état ou de l'aide humanitaire, atteignent un degré croissant d'autonomie et deviennent capables de poursuivre une subsistance viable, participant également au développement économique du pays d'asile. Restreindre les réfugiés, par contre, à l'aide humanitaire pendant des années, souvent privés du droit à la liberté de mouvement et sans accès ni à l'éducation, ni la formation professionnelle, ni à l'occasion de générer un revenu, les empêche de développer leur potentiel humain, et limite leur capacité de rendre systématiquement une contribution positive à l'économie et à la société du pays d'asile.⁶⁴

Les populations réfugiées à long terme comprennent différents groupes de personnes, chacun avec ses divers besoins, capacités, et aspirations. Mais même lorsque certains réfugiés particulièrement vulnérables ne sont pas capables d'autonomie, beaucoup pourraient profiter d'une approche ciblée et segmentée.

La mise à l'écart à long terme, par contre, peut devenir très chère. Prenons comme exemple les Palestiniens – la plus grande population mise à l'écart pour le plus longtemps dans le monde. Depuis son origine en 1949, L'Agence pour le Secours et le Travail des Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) seule a dépensé un total de \$16.5 milliards (en dollars constants 2004), sur le soin et le maintien d'une population qui comptait initialement 670 000 personnes⁶⁵, soit \$25 000 par réfugié. En ces temps-là, peu de gens prévoyaient que la situation durerait tant de temps, mais c'est souvent le cas avec les circonstances de réfugiés prolongées. Kuhlman conclut que nous devrions inverser les suppositions réflexes d'aujourd'hui à propos des besoins des réfugiés.

Il est bien mieux d'envisager une situation prolongée de réfugiés qu'une courte crise. Seulement si pendant la première année il est déjà clair et évident que les réfugiés seront bientôt capables de rentrer chez eux, peut-on abandonner les programmes pour l'intégration locale. Dans la majorité des cas, ils ne seront pas encore en place.⁶⁶

C'est à dire que nous pouvons rétablir le système de base utilisé pour les réfugiés européens et l'exercer pour tous.

Suivons l'argent

À part la proposition douteuse que les réfugiés libres qui travaillent sont plus un fardeau économique que ceux, désœuvrés, qui sont en camps, l'argument économique sérieux pour la séquestration en camps à plus à voir avec les avantages des flux d'aide associés aux camps. Inversement, bien que d'accorder la liberté aux réfugiés ne coûte presque rien, cela peut engager une certaine responsabilité politique, puisqu'il n'y a aucune circonscription pour cela apart les réfugiés sans voix.

Le modèle de secours, longtemps déshonoré dans les cercles de développement, continue de dominer l'assistance aux réfugiés, d'après Harrell-Bond, parce que les organisations humanitaires dépendent de fonds que les gouvernements donateurs ciblent spécifiquement pour les urgences. Accéder aux fonds des budgets de secours est aussi bien plus facile et rapide que d'obtenir des fonds des budgets de développement et une multitude de ONGs s'organisent autour de ses conditions. Les gouvernements d'asile profitent aussi de garder les réfugiés dépendants sur les fonds de secours. En général ils instaurent des bureaux séparés pour s'occuper des affaires de réfugiés – de vastes bureaucraties isolées des autres ministères mais copiant leurs services – qui dépendent d'agences internationales. "Le maintien de ces bureaux, tout comme les ONGs humanitaires, dépend de l'existence continue des personnes qui attirent les fonds ciblés pour les réfugiés. Le résultat est la perpétuation d'une population dite de réfugiés, vivant à la limite et dépendante



Sondage Mondial des Réfugiés de 2007

des efforts de secours pour sa survie. ⁶⁷ D'après Mark Malloch-Brown:

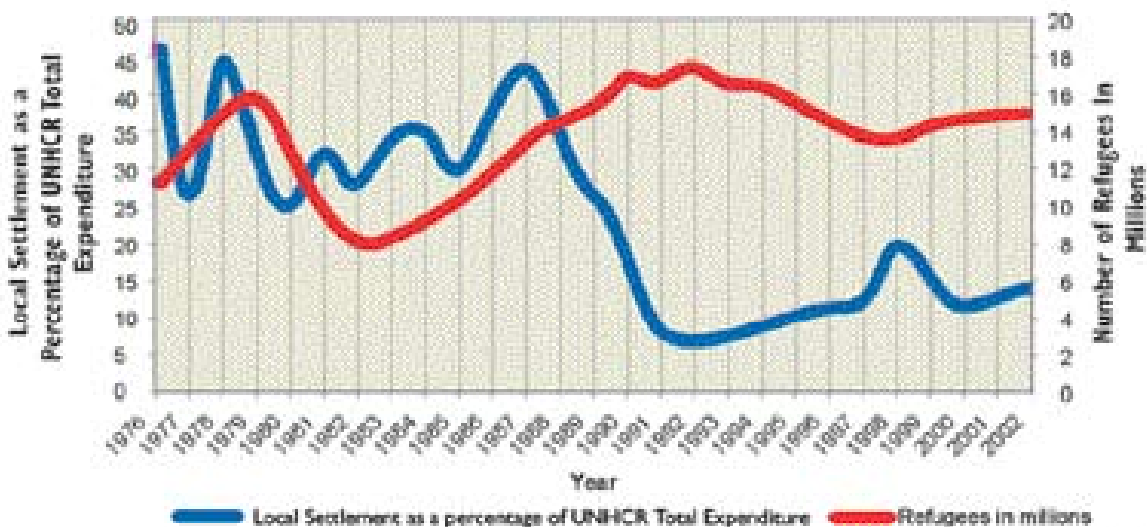
*Lorsqu'une communauté internationale avare explique à un pays très appauvri qu'elle va provenir aux besoins des réfugiés en camps... cela encourage évidemment ce pays pauvre à déraciner les réfugiés qui sont déjà intégrés et à les fourrer dans des camps. Ce n'est pas exagérer que de dire que sans nouvelles vagues de réfugiés, le vieux système de donateurs pourrait en fait générer une population croissante de réfugiés dans beaucoup de pays.*⁶⁸

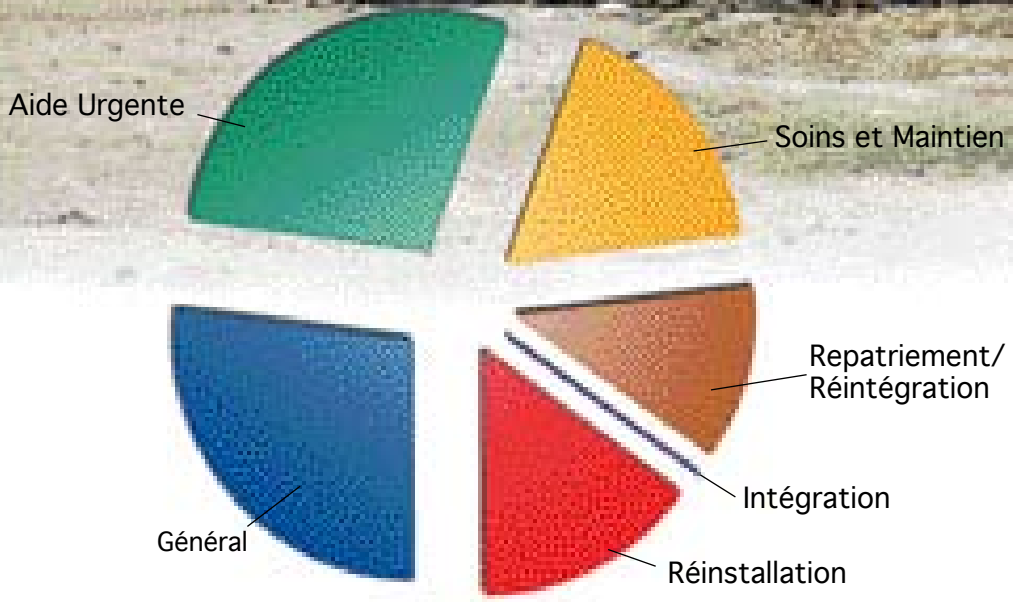
L'assistance des pays donateurs pour l'intégration locale dans les pays d'asile appauvris, par contre, est négligeable. En 2003, les Etats-Unis dépensa \$147 millions sur le secours à long-terme et des projets de maintien, mais seulement \$480 000 sur l'intégration locale – un seul projet en Europe (cf. Schéma circulaire).⁶⁹ Une grande partie des dépenses du UNHCR, 23 pourcent de son budget total de 1976 à 2002, est étiqueté "Distribution Locale".⁷⁰ UNHCR différencie ceci des dépenses pour les urgences et pour les "Soins et Maintiens" en précisant que c'est "pour intégrer les réfugiés dans la vie sociale et économique de la nouvelle communauté" où ils peuvent "profiter de droits civils et économiques comparables à la population locale."⁷¹ Les dépenses dans cette catégorie diminuèrent fortement, de 44 pourcent à moins de 7 pourcent des dépenses totales de UNHCR, de 1987 à 1992, tandis que le nombre de réfugiés dans le monde explosa de presque 8 millions en 1982 à presque 18 millions en 1992, beaucoup devenant en fin de compte des situations prolongées (cf. Graphique).⁷² En

2002, la plupart de cet argent fût dépensé en Europe et dans les Amériques, où les réfugiés reconnus en tant que tels profitent de ces droits. La plupart des \$62 millions dépensé sur la Distribution Locale en Afrique, en Asie, en au Moyen-Orient, par contre, soutenait à la place la mise à l'écart.⁷³

En effet, il y a certaines politiques de la communauté d'aide humanitaire qui sont contre le fait que les réfugiés puissent se faire de l'argent dans le secteur privé. En 1961, le Comité International de la Croix Rouge (ICRC) tenta de faire plier un des projets pour l'autonomie des réfugiés les plus réussis de ces temps, celui de la fabrique de tapis tibétaine au Népal. Les fonctionnaires du ICRC dirent au gérant du projet, Toni Hagen, que l'éducation, la formation, la production, et la vente étaient "contre les règles du ICRC. La mission du ICRC, d'après ses lois, est purement humanitaire, et non de développement ni de commerce." Certains ONGs refusèrent aussi de coopérer avec l'entreprise, si, comme ils disaient, "le commerce privé profite des pauvres réfugiés." Hagen répondit en aggradissant le centre tibétain et sa production tellement que ses donateurs n'eurent pas l'audace de faire plier le centre lors de leur visite suivante.⁷⁴

Lorsque le UNHCR et le gouvernement Ougandais introduirent un programme d'autonomie pour les réfugiés Soudanais en 1999, pour éliminer les services de santé et d'éducation parallèles, intégrer les réfugiés dans l'économie locale, and les amener à un minimum d'indépendance, les ONGs fournissant ces services de secours parallèles résistèrent.⁷⁵ Jozef Merckx, qui était impliqué dans ce program, remarqua une résistance individuelle :





Plusieurs fonctionnaires (du UNHCR, du gouvernement, des ONGs) sont devenus dépendants sur 'l'industrie de secours' en Ouganda du nord. Le UNHCR est devenu le patron le plus puissant dans les zones à forte concentration de réfugiés. Certains personnels de ces agences d'aide craignent l'intégration des services pour les réfugiés parce que cela voudrait dire la perte de travaux bien-payants.⁷⁶

Enfin, les gouvernements hôtes and les chefs des réfugiés ont aussi intérêt politiquement à garder les réfugiés concentrés géographiquement, dépendants, et visibles, pour pousser la communauté internationale à résoudre la situation du pays d'origine en leur faveur. Comme le remarque Micheal Van Bruaene en référence aux réfugiés Sahrawiens mis à l'écart dans des camps dans le désert d'Algérie:

Dans certaines situations prolongées, une direction histo-

rique, charismatique et plus âgée ont tendance à incarner un strict programme politique, inutilement nuisible au bien-être de leur propre population de réfugiés vulnérables. ...Un bon exemple : bien que Tindouf soit complètement inadéquat pour soutenir une population de réfugiés de 165 000 personnes, la moindre idée d'une dispersion temporaire vers des zones plus fertiles est impensable.⁷⁷

Le gouvernement algérien partage ce point de vue pour opposer les prétentions territoriales du Maroc.⁷⁸ Le gouvernement en exil sahraoui réserve ses ressources pour la guerre, et les ONGs servant les camps sous contrat durant les 25 dernières années se sont engagées à soutenir sa cause politique. Autre exemple : les rebelles de l'Union National pour l'Indépendance Totale de l'Angola (UNITA) dominèrent le camp de Nangweshi en Zambie, où ils contrôlaient et dominaient la population.⁷⁹

Arafat Jamal résume ci-dessous les arguments pour



les camps :

Comme les réfugiés sont en concentration, séquestrés, visibles, et vraisemblablement sains et saufs, les camps représentent la confluence des intérêts des gouvernements d'asile, des agences internationales, et des réfugiés eux-mêmes. Ils ne sont idéal pour personne, mais ils cadrent l'attention et fournissent un réseau de sécurité. Les gouvernements hôtes en Afrique...perçoivent les camps comme moyen d'isoler les personnes potentiellement conflictuelles, et force la communauté internationale à prendre responsabilité. Les réfugiés comprennent que ces camps les rendent visibles, et continuent d'attirer le regard du monde vers leur situation indésirable, et les politiques qui se jouent sous la surface. ...Insister que les nations africaines appauvries non seulement acceptent des milliers de réfugiés mais aussi qu'elles les laissent se disperser dans le pays n'est pas raisonnable.⁸⁰

Entre Le Non-Refoulement Et Les Solutions Viables: Les Réfugiés Ont Des Droits

Bien que de trouver des solutions viables soit le but suprême de la protection des réfugiés, en attendant les réfugiés ont certains droits fondamentaux au-delà du non-refoulement (cf. l'Apparté sur les Droits). Essentiellement, ils en viennent à la liberté de vivre une vie aussi normale que possible sous la protection du gouvernement d'asile. Ainsi, la Convention exige que les pays permettent aux réfugiés de travailler indépendamment, de pratiquer une profession, et posséder du terrain, sous des conditions "aussi favorables que possible" (Articles 18, 19, et 13, respectivement). Les réfugiés ont aussi le droit au même traitement que reçoivent les sujets du pays hôte par rapport à l'emploi salarié et aux biens intellectuels (Articles 17 et 14, respectivement). Les hôtes doivent aussi permettre aux réfugiés la liberté de mouvement et de domicile au moins égale à ce qu'ils permettent en général aux sujets étrangers (Article 26), et leur distribuer des papiers de voyage (Article 28). D'autres droits, tels ceux de la non-discrimination, l'accès aux cours judiciaires, et aux documents d'identité (Articles 3, 16, et 27, respectivement), sont garantis, et la Convention ne permet aucune condition aux Articles 3 et 16 (1).

Malheureusement, un certain nombre de pays doivent encore devenir signataires de la Convention (cf. Tableau 15), et, de ceux qui le sont déjà, beaucoup ont déclaré certaines réserves qui limitent leur accord pour obéir aux conditions cruciales contre la mise à l'écart. Quelques 30 États Signataires, par exemple, cherchent à limiter leur obligations sous l'Article 17, qui permet l'emploi salarié. Ceux-ci incluent :

- exiger des permis (le Malawi et la Suède) et exiger un domicile à long-terme (le Chili, Chypre, la Jamaïque, le Royaume-Uni),

- soumettre les réfugiés aux contingents pour l'emploi des étrangers (la France, Honduras, et le Madagascar),
- privilégier les citoyens de certaines nationalités au-delà des réfugiés (l'Angola, le Brésil, le Danemark, le Guatemala, Luxembourg, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède et l'Ouganda),
- opposer catégoriquement les droits garantis sous l'Article 17, ou les traiter en tant que 'recommandations' (l'Angola, le Botswana, le Burundi, l'Éthiopie, l'Iran, la Latvie, le Liechtenstein, le Mexique, la Moldovie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Sierra Léone, la Zambie, et le Zimbabwe).⁸¹

Mais plusieurs de ces pays qui exprimèrent dans le passé de telles réserves les ont aujourd'hui retirées, tels la Grèce, l'Italie, l'île de Malte, et la Suisse. Ce progrès donne espoir aux avocats de droits des réfugiés que d'autres États Signataires puissent être persuadés de retirer les leurs. Dans ses Conclusions, le Comité Exécutif du UNHCR encourage tous les états hôtes de réfugiés :

De prendre en considération les moyens par lesquels l'emploi de réfugiés dans leurs pays puisse être facilité, et d'examiner leurs lois et pratiques pour identifier et retirer jusqu'au possible les obstacles existants contre l'emploi des réfugiés⁸² [et] d'éviter les limitations sévères et inutiles sur leur liberté de mouvement.⁸³

D'après les Consultations Globales de UNHCR,

Les États hôtes doivent permettre aux réfugiés d'exercer avec efficacité les droits qui leurs sont octroyés par la Convention de 1951, particulièrement ces droits qui leurs offrent la possibilité d'activités pourvoyant un salaire, tels l'agriculture ou l'élevage, le commerce, ou la main d'œuvre payée.⁸⁴

En tant que partie du programme d'Assistance pour le Développement des Réfugiés, le UNHCR propose de "faciliter les efforts pour obtenir des permis pour que les réfugiés puissent voyager librement et s'engager dans des activités autonomes."⁸⁵

Les Droits Important

Incroyablement, la plupart des discours sur l'autonomie des réfugiés ne se posent pas la question de savoir si les réfugiés possèdent un droit tacit à l'autonomie ou non. Une discussion de politique interne du UNHCR en 1995 montre l'importance des "interventions ardues et continues" avec les pays hôtes – qu'ils soient ou non signataires de la Convention – "pour accorder aux réfugiés l'accès au



Lessons de l'Ouganda

LA SÉPARATION N'EST PAS L'ÉGALITÉ

Les projets ségrégués d'autonomie pour réfugiés sont mis à bon usage en Afrique, surtout en Ouganda, en Tanzanie, et au Soudan. Malgré un excès d'aide internationale, ces programmes, souvent appelés agglomérations et non camps, ont en général échoué, et les réfugiés résistent vigoureusement d'y être placés.¹ Par exemple, la Stratégie Autonome Ougandaise, développée à l'aide de fonds internationaux en 1990, fournit des services aux réfugiés à base de 'communautés', séparant les réfugiés en camps. Ce programme ne les intègre pas dans le Plan d'Action pour Éliminer la Pauvreté nationale, basé sur la croissance, qui élargit l'accès aux marchés.²

Officieusement, n'importe quel réfugié a le droit de quitter le camp pour une destination spécifique et pour une durée de temps limitée, si il ou elle obtient un permis du commandant du camp, un processus pénible et incertain. Rien que pour obtenir la permission d'une audience avec le commandant, le réfugié doit d'abord se procurer une lettre du président du Comité pour l'Assistance Sociale des Réfugiés. Ensuite le commandant, qui peut vivre à des kilomètres de là, peut être indisponible, ou ne pas choisir d'exercer favorablement sa discrétion. Enfreindre les règles de permis peut mener à l'emprisonnement – jusqu'à trois mois.³

Les réfugiés ont la liberté de travailler et de s'engager dans le commerce, mais pour y arriver ils doivent d'abord se rendre à la capitale, Kampala, pour obtenir un permis. Le coût du transport, de l'attente et la recherche à Kampala, et le délaissement de travaux agricoles au camp peuvent surpasser \$28 – plus du profit gagné sur la récolte d'une saison par un

réfugié fermier moyen. Cela ne compte pas le coût du permis lui-même, à peu près \$168, ni ne garantis que le permis soit accordé.⁴ En général, obtenir un permis de travail dans les pays d'Afrique qui sont hôtes aux réfugiés, même si c'est légal, « est un processus aussi dégradant et bureaucratique et long que d'obtenir le statut de réfugié. »⁵

Ces restrictions sur le mouvement et le commerce restreignent et isolent le marché des produits et des services fournis par les réfugiés, et privent les réfugiés des informations sur le marché. Ceci par conséquent laisse le pouvoir économique de la fixation des prix au grossistes à qui les réfugiés vendent leurs marchandises, et aux marchands à qui les réfugiés achètent des biens ; ceci affaiblit les modalités d'échange des réfugiés.⁶



marché du travail," et certains collègues chevronnés recon-
nurent le droit de travailler comme un "problème central"
de la protection.⁸⁶ Malgré cela, une évaluation globale com-
mandée par le UNHCR pour sonder sa fonction de services
de communauté huit ans plus tard trouva plusieurs de ses
concepts, sa terminologie, et son articulation :

*singulièrement inutiles parce qu'ils 'problématisent' à
répétition le réfugié, au lieu de se concentrer sur le rôle
qu'ont la propre direction et la procédure de fonctionnement
du UNHCR pour créer une 'dépendance' et pour limiter
l'étendue de l'indépendance' et l'autonomie' des réfugiés.
Manifestement, la dépendance des réfugiés est aussi le
produit des règlements des gouvernements hôtes, qui limitent
leur liberté de mouvement et leur droit de travailler ou
de s'engager dans quelque activité économique.*

*Dans ce domaine nous entendons beaucoup d'appels à la
nécessité d'empêcher la 'dépendance' des réfugiés, au lieu
d'une concentration sur la création de conditions appro-
priées pour leur autonomie. ...*

*Si il y a des cas où les droits sociaux, économiques, et hu-
mains des réfugiés sont respectés et protégés, et les réfugiés
demeurent 'dépendants', nous n'en entendons pas parler.
La vaste majorité de situations de réfugiés sont caractérisées
par l'incapacité du UNHCR de négocier des conditions ap-
propriées pour que les réfugiés exercent un certain degré
d'autonomie légalement et avec efficacité.⁸⁷*

Quelquefois les réfugiés réussissent à travailler
même lorsque cela n'est pas légal, mais le manque de droits
limite leurs salaires. Des économistes étudiant l'effet de la
légalisation de 1,7 millions d'employés sans documents aux
Etats-Unis en 1986, calculèrent que la faute de statut légal
avait retenu les salaires de ces employés de 14 à 24 pourcent,
en les empêchant de changer de travail et de développer des
compétences.⁸⁸

D'après Kuhlman, "en promouvant l'autonomie,
il est plus important de garantir le droits des gens que de
leur fournir de l'aide matérielle."⁸⁹ Le Bureau d'Afrique du
UNHCR est d'accord:

*Les éléments les plus importants pour faciliter
l'accomplissement de l'autonomie sont l'accès complet
aux droits civiques et socio-économiques (particulière-
ment importants sont les droits à la liberté de mouvement,
l'accès aux marchés de travail, l'emploi indépendant, et
l'éducation). Le droit à la liberté de mouvement est aussi
fondamental pour les groupes urbains que pour les groupes
ruraux.⁹⁰*

L'intégration De Facto/le Statut Légal De Prima Facie

Jacobsen décrit "l'intégration de facto" comme
un phénomène assez répandu au cours duquel les réfugiés
établis indépendamment deviennent intégré officiellement
lorsqu'ils ont vécu et ont été acceptés par la communauté
pour quelque temps, et sont autonomes. Ce phénomène
n'est pas particulièrement pesant pour le gouvernement
d'asile, comme il s'agit tout simplement de laisser les réfugiés
tranquilles. Cela ne signifie pas que les gouvernements doi-
vent allouer des terres aux réfugiés, ni leur accorder des privi-
lèges. Avec la liberté de mouvement, les réfugiés négocient
avec les propriétaires locaux, participent au commerce, et
poursuivent des subsistances qui contribuent à la croissance
de l'économie locale.⁹¹

Pour la plupart des urgences, l'assistance initiale
ne vient pas seulement du UNHCR ni du WFP, mais des
autorités et des populations locales. Les réfugiés eux-mêmes
mènent souvent les initiatives pour trouver des alternatives
pratiques à la mise à l'écart. En Ouganda, par exemple, en
plus des réfugiés qui sont reconnus officiellement par le
gouvernement et le UNHCR, et qui vivent en camps (cf.
l'Apparté), il y a des dizaines de milliers qui ne le sont pas,
choisissant de ne pas faire partie des structures de support,
et qui s'établissent avec la population. Bien que les réfugiés
qui sont reconnus officiellement agissent sous le contrôle
du Conseil d'Administration des Réfugiés, les réfugiés qui
s'installent indépendamment opèrent avec les structures de
gouvernement locales, rurales et urbaines, et, payant les taxes,
sont bien intégrés dans leurs communautés hôtes.⁹²

Le plus fort inconvénient de l'intégration de facto
est que les réfugiés sont privés du statut qui confirme la
légalité de leur présence. Les gouvernements hôtes peu-
vent même classifier les réfugiés de prima facie en tant
qu'immigrants illégaux sans droit de présence dans le pays,
les plaçant ainsi au risque de rassemblements et de réinstalla-
tions dans des camps, ou même en danger de *refoulement*.
Un certain réglage légal est nécessaire.

Le statut de réfugié, bien qu'il ne garantisse pas un
domicile prolongé, assure légalement que le refoulement ne
soit pas un risque, mais il se peut que les pays appauvris ne
puissent se permettre de déclarer des statuts de réfugiés. Le
statut de réfugié, par contre, précède seul sa reconnaissance
formelle. Le premier principe du Manuel officiel de UNHCR
sur la reconnaissance de statut stipule que:

*Une personne est un réfugié d'après les termes de la Con-
vention de 1951 dès qu'il atteint les critères de la définition.
Cela se produirait nécessairement avant que son statut de
réfugié ne soit déclaré formellement. La reconnaissance de
son statut de réfugié ne le fait donc pas réfugié, mais le
déclare en tant que tel. Il ne devient pas réfugié à cause de*

*la reconnaissance publique, mais il est reconnu parce qu'il est un réfugié.*⁹³

Une alternative aux reconnaissances individuelles a été de déclarer certains groupes fuyant "des événements troublant sérieusement l'ordre public" des réfugiés de *prima facie*, et en tant que tels, « complètement protégé "de la manière décrite par le UNHCR.⁹⁴ Cela devrait inclure les réfugiés urbains" (cf. "Tout Juste Assez pour la Ville") et non seulement le non-refoulement mais aussi les autres droits fondamentaux de la Convention aussi.

Les Droits des Réfugiés et les Intérêts des Pays Hôtes

Le plaidoyer pour les réfugiés basé strictement sur les droits peut avoir un effet inverse dans les pays hôtes, peut-être même le refoulement.⁹⁵ D'après Jacobsen, sans la coopération du pays d'asile il est difficile d'aider les réfugiés : "l'intégration locale peut et doit être rétablie, avec des modifications qui la rendront plus acceptable pour les gouvernements hôtes."⁹⁶

Une grande partie de la résistance des pays d'asile peut être attribuée à la crainte que d'accorder la liberté aux réfugiés mènera à l'installation permanente d'une large population d'étrangers sans leur accord. D'après Merckx, remarquant à propos d'un projet en Ouganda, le UNHCR "préfère ne pas parler de l'intégration, comme cela peut avoir des connotations d'assimilation et de permanence."⁹⁷ Mais ceci dérive d'une confusion inutile entre l'intégration en tant que mesure d'intérim pour profiter des droits de la Convention, d'une part, et l'intégration en tant que solution permanente et durable, d'autre. Les deux possibilités sont bien distinctes : l'intégration par intérim peut être liée à d'autres solutions viables en dehors du pays de premier asile, dont un ultime retour ou réinstallation. Par conséquent, Merckx recommande des programmes à large échelle qui "ont pour but l'intégration, pas nécessairement l'assimilation, mais n'excluant pas non plus un retour."⁹⁸ Jacobsen est d'accord :

*Le rapatriement doit devenir une partie de l'intégration locale assistée. Tous les réfugiés intégrés ne voudront pas nécessairement être rapatriés en permanence, mais la fluidité de mouvement entre les pays d'origine et d'asile sont une caractéristique importante des situations prolongées, et ces mouvements cycliques et périodiques doivent être incorporés dans la politique locale d'intégration. Incorporer la migration de retour dans une politique d'intégration locale la rendra plus acceptable et aux réfugiés, et aux pays hôtes.*⁹⁹

Comme l'observe Kuhlman à propos des réfugiés Éritréens au Soudan, "si l'on retire quelques désavantages du fait d'être réfugié, il y aura moins une tendance entre les réfugiés de chercher la nationalité soudanaise, et moins d'abus de la loi."¹⁰⁰ Le UNHCR a aussi proposé une initiative de Développement par Intégration Locale, qui solliciterait

d'avantage d'assistance pour le développement de pays qui accepteraient le but d'intégration locale de populations de réfugiés à long terme "en tant que choix et non en tant qu'obligation."¹⁰¹

D'autrepart, les solutions viables ultimes ne doivent pas nécessairement être les seuls moyens d'apaiser les pays d'asile craignant un installation permanente. L'Article 28 de la Convention donne aux réfugiés le droit de porter des documents qui les permettent de voyager à d'autres pays. Si la communauté internationale appliquait les droits de la Convention universellement, ou même régionalement, les réfugiés pourraient laisser les camps en faveur de meilleures opportunités non seulement dans le pays de premier asile, mais aussi dans d'autres nations. Il n'y a aucune raison logique pour laquelle leur protection devrait être limitée aux pays qui partagent une frontière avec le leur. En effet, avec la capacité de voyager et de participer au commerce, les réfugiés pourraient être les agents uniques de l'intégration économique régionale.

Un autre souci sérieux des pays hôtes est que, comme nous le notons ci-dessus, les pays donateurs ont tendance à verser leurs fonds pour l'aide dans les camps, et non pour les services publics, telle l'éducation et l'assistance, dont même les réfugiés intégrés peuvent avoir besoin. Ceci pourrait être réglé si les donateurs s'accordaient, au minimum, pour compenser les hôtes à base pro rata pour toutes leurs dépenses du genre, si ils accordaient aux réfugiés leurs droits indiqués dans la Convention. Les donateurs pourraient aller plus loin et offrir d'autres avantages, comme plus de fonds pour l'éducation professionnelle, un crédit pour les microentreprises, et d'autres ressources qui améliorerait la productivité des réfugiés et des locaux. Le UNHCR pourrait jouer un rôle unique de surveillance en assurant que les réfugiés profitent pleinement de leurs droits décrits par la Convention, quantifierait tout fardeau fiscal résultant pour le pays hôte, et présenterait la note aux donateurs.

Permettre la liberté aux réfugiés en attendant des solutions viables n'admet en aucun la défaite pour trouver lesdites solutions. D'après les Consultations Globales sur la Protection Internationale du UNHCR, l'autonomie ne remplace pas les solutions durables, mais fait partie d'une "stratégie compréhensive de solutions viables" qui inclut les stratégies pour "encourager les activités productives et protéger les droits civiques, sociaux et économiques pertinents (par rapport, par exemple, au terrain, à l'emploi, à l'éducation, la liberté de mouvement, les papiers d'identité, et l'accès au système judiciaire)." Cela ne présuppose pas une solution durable dans le pays de premier asile ; c'est plutôt un "précurseur aux trois solutions viables."¹⁰² L'Agenda de Protection note aussi que "en tant que réponse intérim, l'encouragement l'autonomie des réfugiés est un moyen important d'éviter la dépendance, de profiter des initiatives et des contributions potentielles des réfugiés, et de les préparer pour les solutions viables."¹⁰³

Les compétences acquises par les réfugiés non mis



à l'écart peuvent faciliter le repatriement volontaire, surtout en cas de situation post-conflit. Si les réfugiés avaient la liberté de s'engager à quelque activité productive, d'après le UNHCR, ils

tiendraient une position bien plus convaincante pour participer dans la reconstruction et la réconciliation nationale lorsqu'ils rentreraient enfin dans leur pays d'origine. La réintégration viable lors du retour sera plus facile si les réfugiés reviennent avec de nouvelles compétences mutables et des ressources pour recommencer leur vie. De cette façon est moins vraisemblable qu'ils deviennent dépendants sur la sécurité sociale nationale et l'aide internationale.¹⁰⁴

En effet, si l'on permet aux réfugiés de vivre des vies normales, une solution viable pourrait en mener à une autre, comme le montrent les réfugiés vietnamiens, cambodgiens, afghan, et du Timor-Est, qui s'en retournèrent pour reconstruire leurs sociétés après avoir acquis certaines compétences.¹⁰⁵

La recherche d' Oliver Bakewell ébranla la supposition que les réfugiés angolais établis et intégrés auraient moins tendance à être repatriés que leurs compatriotes séquestrés en camp, lorsque les conditions chez eux changèrent.¹⁰⁶ Avec le temps, les réfugiés en camp s'appauvrirent et devinrent moins capables d'être réintégré. Les réfugiés établis, par contre, sont les premiers à être repatriés volontairement, d'après Harrell-Bond : "Une fois que les rebelles avaient pris le pouvoir au Rwanda, le repatriement des réfugiés tutsi établis dans la région de Ngara en Tanzanie, sans que personne ne les ait remarqués, fut remarquable."¹⁰⁷ Même le Comité d'État reconnaît que "les réfugiés qui s'établissent indépendamment sont mieux équipés pour recommencer leurs vies, et sont les premiers à repartir de leur propre volonté pour contribuer au développement, à la reconstruction, et aux processus d'établissement de paix dans leurs propres pays."¹⁰⁸ Accorder aux réfugiés leur liberté en attendant les solutions durables peut aussi leur permettre de persuader les pays d'asile de leur attrait en tant que candidats pour la nationalité.

Conclusion

Il y a de pires sorts qui puisse advenir aux réfugiés que la mise à l'écart – en particulier le refoulement. Il y a aussi de meilleures solutions aux situations des réfugiés que le simple profit, en exil, des droit de la Convention, tels le repatriement volontaire, l'établissement indépendant, ou l'intégration permanente dans les pays de premier asile – autrement dit, de cesser d'être un réfugié. Néanmoins, la plupart des réfugiés du monde se trouvent quelque part entre toutes ces catégories, et y sont depuis dix ans ou plus (Tableau 3). Si les droits de la Convention à la liberté de mouvement et de gagner sa propre subsistance ne concerne pas ces réfugiés, à qui s'adressent-ils donc?

Il est bien facile de condamner les camps et de déclarer que nous devrions traiter les réfugiés en tant qu'égaux et de leur permettre de profiter de leurs droits sous la loi internationale. La plupart de ces droits sont, après tout, plutôt infimes, mais néanmoins vitaux, "des droits négatifs" de liberté fondamentale et de non-interférence. Ils ne favorisent pas les réfugiés pour un traitement préférentiel dans le marché du travail, ou à l'assistance publique, ni le pouvoir d'exiger des autres qu'ils parlent leur langue. Ils n'incluent pas le droit de vote. Un réfugié demeure un réfugié, un étranger, jusqu'à ce que les conditions chez lui changent ou si un pays décide de lui accorder la nationalité. Il est difficile d'imaginer que ces droits seraient toujours controversés 50 ans après la rédaction de la Convention pour les Réfugiés de l'ONU.

Est-ce que les pays hôtes renverraient de force les réfugiés vers leurs persécuteurs si les donateurs déplaçaient leurs fonds d'une pratique qui viole les droits des réfugiés à une pratique qui les honore? Il est difficile de dire. D'après Jacobsen, "Il n'y a aucun cas documenté où les flux de secours étrangers ou d'aide humanitaire furent changés par la politique du pays d'asile vers les réfugiés sur leur territoire."¹⁰⁹

Des exemples positifs abondent sur les réfugiés qui contribuent au pays hôte les permettant de vivre et de travailler librement en exil. Mais ni les droits de l'homme, ni les intérêts économiques ne surpassent la volonté politique. Les plus grands succès d'accueil de réfugiés sont lorsque les réfugiés sont d'une ethnie similaire aux membres de la population du pays hôte, sont alliés dans un conflit politique surpassant la fidélité ethnique, ou lorsque le pays d'asile a une politique inclusive, basée sur la croissance économique.

Ces contingences absentes, pour soutenir la Convention en tant que standard universel, la communauté internationale doit se faire créative. Les donateurs doivent faciliter l'intégration économique par intérim et compenser les pays hôtes pour le coût associé à l'accord des droits de la Convention aux réfugiés. Les pays individuellement et collectivement doivent accepter plus largement les documents de voyage des réfugiés, et honorer les droits de Convention de ceux qui les portent. La communauté internationale doit au minimum changer ses motivations d'une politique qui traite les réfugiés comme du bétail, à une qui les honore en tant qu'êtres humains.

- 1 Jeff Crisp, "No solutions in sight: the problem of protracted refugee situations in Africa," UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit (EPAU), Working Paper No. 75, January 2003 (Crisp 2003), p. 1; Nathaniel H. Goetz, "Lessons from a Protracted Refugee Situation," Center for Comparative Immigration Studies, Working Paper No. 74, April 2003, p. 2.
- 2 UNHCR Global Consultations on International Protection, 4th Meeting, "Local Integration," EC/GC/02/6, April 25, 2002 (Global Consultations 2002), p. 1, fn. 2.
- 3 Michael Van Bruaene, "Tindouf as a protracted refugee situation," UNHCR EPAU, 2001 (Van Bruaene 2001, cited in Crisp 2003, p. 5).
- 4 Wim van Damme, "Do refugees belong in camps? Experiences from Goma and Guinea," *The Lancet*, August 5, 1995, Vol. 346, pp. 360-62 (van Damme 1995); Mohamed W. Dualeh, Letter to the Editor, *The Lancet*, November 18, 1995, Vol. 346, p. 1369-70.
- 5 Global Consultations 2002, p. 1 (¶3).
- 6 Elizabeth Ferris, "Voluntary repatriation: NGO statement," UNHCR Global Consultations, May 22-24, 2002 (Ferris 2002), p. 5; International Institute of Humanitarian Law, "San Remo Declaration on the Principle of Non-Refoulement," September 2001.
- 7 Guglielmo Verdirame, "Human rights and refugees: the case of Kenya," *Journal of Refugee Studies (JRS)*, Vol. 12, No. 1, 1999 (Verdirame 1999), p. 55.
- 8 UNHCR Standing Committee, "Framework for durable solutions for refugees and persons of concern," September 16, 2003, EC/53/SC/INF.3 (Standing Committee Framework 2003), p. 10.
- 9 UNHCR, Agenda for Protection, Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom), 53rd Session, A/AC.96/965/Add.1, June 26, 2002 (Agenda for Protection) Goal 7.
- 10 Jeff Crisp, "A state of insecurity: the political economy of violence in refugee-populated areas of Kenya," UNHCR New Issues in Refugee Research (NIRR), Working Paper No. 16, December 1999 (Crisp 1999), pp. 25-26, 29.
11 Women's Commission on Refugee Women and Children, *Against All Odds: Surviving the War on Adolescents*, October 2001 (Women's Commission 2001), pp. 19-20.
- 12 UNHCR Standing Committee, "Update on implementation of the Agenda for Protection," EC/53/SC/CRP.10, June 3, 2003, p. 10 (¶32). See e.g., Human Rights Watch, *Bhutan/Nepal: Trapped by Inequality: Bhutanese Refugee Women in Nepal*, September 2003, pp. 38-39; and Save the Children, "Note for Implementing and Operation Partners by UNHCR and Save the Children-UK on Sexual Violence & Exploitation of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone based on Initial Findings and Recommendations from Assessment Mission 22 October - 30 November 2001," February 2002; Crisp 2003, p. 19; Shelly Dick, "Liberians in Ghana: living without humanitarian assistance," UNHCR EPAU, Working Paper No. 57, 2002, p. 21 (¶88).
- 13 Verdirame 1999, p. 64.
- 14 UNHCR Senior Protection Officer, Letter of July 19, 1994, quoted in Verdirame 1999, pp. 64-65.
- 15 Crisp 2003, p. 12.
- 16 Ferris 2002, p. 1; ExCom Conclusion No. 58 (XL), 1989.
- 17 Barbara Harrell-Bond, "Are refugee camps good for children?" UNHCR NIRR, Working Paper No. 29, August 2000 (Harrell-Bond 2000), p. 5.
- 18 Jozef Merlx, "Refugee identities and relief in an African borderland: a study of northern Uganda and southern Sudan," UNHCR EPAU, Working Paper No. 19, June 2000 (Merlx 2000), p. 21.
- 19 Sarah Dryden-Peterson and Lucy Hovil, "Local integration as a durable solution: refugees, host populations and education in Uganda," UNCHR EPAU, Working Paper No. 93, September 2003 (Dryden-Peterson and Hovil 2003), p. 7.
- 20 Merlx 2000, p. 18; see also U.S. Committee for Refugees (USCR), *World Refugee Survey (WRS) 1997*, pp. 101-02.
- 21 Zachary A. Lomo, "The role of legislation in promoting 'recovery': a critical analysis of refugee law and policy in Uganda," *International Conference "Refugees and the Transformation of Society: Loss and Recovery"*, InDRA, University of Amsterdam, April 21-24, 1999 (Lomo 1999), p. 10.
- 22 Verdirame 1999, pp. 68-69.
- 23 Richard Mollica, "Southeast Asian Refugees: Migration History and Mental Health Issues," in A.J. Marsella, et al. (eds.), *Amidst Peril and Pain: The Mental Health and Well-being of the World's Refugees*, 1994, p. 94.
- 24 Lucy Hovil, "Free to Stay, Free to Go? Movement, Seclusion and Integration of Refugees in Moyo District," *Refugee Law Project (RLP) Working Paper No. 4*, May 2002 (Hovil 2002), pp. 11, 22, 23.
- 25 Eric Werker, "Refugees in Kyangwali Settlement: Constraints on Economic Freedom," *RLP Working Paper No. 7*, November 2002 (Werker 2002), p. 13.
- 26 Memorandum by the Secretary-General to the Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems," *UN Doc. E/AC*, January 3, 1950, pp. 6-7 (cited in Karen Jacobsen, "The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries," UNHCR EPAU, Working Paper No. 45, July 2001 (Jacobsen 2001), p. 1). See also Christine Mougne, "UNHCR's Policy and Practice Regarding Urban Refugees, A Discussion Paper," UNHCR, October 1, 1995 (Mougne 1995), ¶56.
- 27 Barbara Harrell-Bond, "Towards the Economic and Social 'Integration' of Refugee Populations in Host Countries in Africa," presented at the Stanley Foundation Conference "Refugee Protection in Africa: How to Ensure Security and Development for Refugees and Hosts," Entebbe, Uganda, November 10-14, 2002 (Harrell-Bond 2002), p. 15.
- 28 International Bank for Reconstruction and Development, *The Economic Development of Tanganyika*, 1961, p. 131.
- 29 Harrell-Bond 2000, p. 3.
- 30 James W. McGuire, "Development Policy and Its Determinants in East Asia and Latin America," *Journal of Public Policy*, 1994, Vol. 14, No. 2, pp. 205-42; Peter T. Bauer, *From Subsistence to Exchange and Other Essays*, 2000, pp. 41-52; Tomi Ovaska, "The Failure of Development Aid," *Cato Journal*, Vol. 23, No. 2, Fall 2003, p. 86; Mary Louise Weighill, "ICARA II—Refugee Aid and Development," *Refugee Studies Centre unpublished manuscript*, 1997 (Weighill 1997), pp. 17-18.
- 31 David L. Lindaur and Michael Roemer, *Asia and Africa, International Center for Economic Growth and Harvard Institute for International Development*, 1994.
- 32 Crisp 2003, p. 3.
- 33 Weighill 1997, pp. 9, 11, 15, 18-19.
- 34 Kenneth F. Hackett, "Refugee Review Africa: Refugee Crises Worsen," *WRS 1981*, pp. 6-9; Weighill 1997, pp. 7-8, 10; *WRS 1971*, p. 4; *WRS 1980*, p. 33.

Sondage Mondial des Réfugiés de 2007

- 35 Shelley Pitterman, *Determinants of Policy in a Functional International Agency: A Comparative Study of United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Assistance in Africa 1963 -1981, Northwestern University Ph.D. thesis, 1984, pp. 77-78, 159-75.*
- 36 Weighill 1997, pp. 10-12, 19, 20-21, 23, 33.
- 37 Weighill 1997, preface, pp. 2, 20-21.
- 38 Poul Hartling, "Refugee Aid and Development: Genesis and Testing of a Strategy," WRS 1984, pp. 17-19; Weighill 1997, pp. 16-17.
- 39 Weighill 1997, pp. 3, 23, 31-32, 39, 42.
- 40 Mark Malloch-Brown, "The rise and rise of the Volag," *Economist Development Issue*, 1984, pp. 1-2; Weighill 1997, pp. 21-22, 27, 36-38; Harrell-Bond 2000, p. 4.
- 41 Weighill 1997, pp. 3, 23-24; see also UNHCR Africa Bureau, "Discussion paper on protracted refugee situations in the African region," October 2001, prepared for the Panel Discussion of October 3, 2002, during ExCom's 52nd Session (UNHCR Africa 2001), p. 4 (¶16).
- 42 Weighill 1997, p. 22.
- 43 Tom Kuhlman, "Responding to protracted refugee situations: A case study of Liberian refugees in Côte d'Ivoire," UNHCR EPAU, July 2002 (Kuhlman 2002), p. 1.
- 44 Lisa H. Malkki, *Purity and Exile: Violence, Memory and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, 1995, pp. 2-4, 137, 221-24, 272-74; Weighill 1997, p. 11.
- 45 Harrell-Bond 2002, p. 19; see also Karen Jacobsen, "Can refugees benefit the state? Refugee resources and African statebuilding," *Journal of Modern African Studies*, Vol. 40, No. 4, 2002 (Jacobsen 2002), pp. 586-88, 592; Alison Parker, *Hidden in Plain View: Refugees Living without Protection in Kampala and Nairobi*, Human Rights Watch, 2002 (Parker 2002), pp. 128-29, 137-41, 154.
- 46 Jacobsen 2001, p. 30 (Table B "Types of Security Threats and Likely Causes").
- 47 Richard Black, "Putting refugees in camps," *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, No. 2, August 1998 (Black 1998), p.6.
- 48 Black 1998, p. 5; See also William Cyrus Reed, "Refugees and Rebels: The Former Government of Rwanda and the ADFL Movement in Eastern Zaire," USCR, April 1997, pp. 12-18.
- 49 Crisp 1999, pp. 5, 23.
- 50 Lomo 1999, p. 13; Women's Commission 2001, pp. 18-19.
- 51 Jacobsen 2001, p. 13.
- 52 Black 1998, p. 7.
- 53 Jacobsen 2002, p. 591.
- 54 Gaim Kibreab, "Local Settlements in Africa: A Misconceived Option?" *JRS*, Vol. 2, No. 4, 1989 (Kibreab 1989), pp. 473-74.
- 55 Harrell-Bond 2002, p. 9.
- 56 Oliver Bakewell, "Repatriation and Self-Settled Refugees in Zambia: Bringing Solutions to the Wrong Problems," *JRS*, Vol. 13, No. 4, 2000 (Bakewell 2000), pp. 362-63; Roger Zetter, *Shelter Provision and Settlement Policies for Refugees: state of the art review*, Studies on Emergencies and Disaster Relief, No. 2, Nordiska Afrikainstitutet, 1995 (Zetter 1995), pp. 51, 71-82, 85, 89.
- 57 Toni Hagen, *Building bridges to the Third World: memories of Nepal 1950-1992, 1994 (Hagen 1994)*, p. 296.
- 58 Harrell-Bond 2002, p. 10.
- 59 Oliver Bakewell, "Refugee aid and protection in rural Africa: working in parallel or cross-purposes?" UNHCR NIRR, 1999, p. 362; Harrell-Bond 2002, p. 10.
- 60 Harrell-Bond 2000, p. 10.
- 61 van Damme 1995.
- 62 Zetter 1995, p. 77, 80-81; Weighill 1997, p. 20.
- 63 Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2003*, October 7, 2003; Marc A. Miles, et al., *2004 Index of Economic Freedom*, October 2003.
- 64 Standing Committee Framework 2003, p. 7.
- 65 Howard Adelman, "Palestinian Refugees: Defining the Humanitarian Problem," USCR WRS 1983, p. 21; UN General Assembly, *Annual Reports of the Director/Commissioner of UNRWA, 1950-2004*.
- 66 Kuhlman 2002, p. 40 (¶130).
- 67 Harrell-Bond 2002, p. 14.
- 68 Weighill 1997, p. 28; Malloch-Brown email correspondence, March 12, 2004 (on file).
- 69 U.S. Department of State, *Bureau of Population, Refugees, and Migration, "Funding Actions Finalized with Organizations" (2003 monthly fact sheets)*, various dates, <http://www.state.gov/g/prm/fund/c8416.htm>.
- 70 UN General Assembly, "Report of the United Nations High Commissioner for Refugees," editions ranging from 1976-2002.
- 71 UNHCR, *Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners*, February 2003, p. 39.
- 72 UN General Assembly, "Report of the United Nations High Com Commissioner for Refugees," editions ranging from 1982-92; USCR WRS from 1987-92.
- 73 UN General Assembly, "Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2002," *Official Records 58th Session, Supplement No. 12 (A/58/12)*, 2003, pp. 18-24; UNHCR, *Global Report 2002*, June 2003; USCR, WRS 2003, *passim*.
- 74 Hagen 1994, pp. 267-69 and Toni Hagen, *Nepal: The Kingdom in the Himalayas*, 1972, p. 174.
- 75 Harrell-Bond 2002, p. 13.
- 76 Merlx 2000, p. 25.
- 77 Crisp 2003, pp. 5-6 (citing Van Bruaene 2001).
- 78 Kibreab 1989, pp. 474-75.
- 79 CASA Consulting, "The community services function in UNHCR: An independent evaluation," UNHCR EPAU, March 2003 (CASA 2003), p. 48 (¶139).
- 80 Arafat Jamal, "Camps and freedoms: long-term refugee situations in Africa," *Forced Migration Review*, No. 16, January 2003, p. 4.
- 81 UNHCR, *Declarations under section B of article 1 of the Convention (as of 1 October 2003)*, available at www.unhcr.ch.
- 82 UNHCR ExCom, *General Conclusion on International Protection No. 50 (XXXIX)*, 1988(k).
- 83 UNHCR ExCom, *General Conclusion on International Protection No. 65, 1991(c)*.
- 84 *Global Consultations 2002*, p. 5 (¶26).
- 85 Standing Committee Framework 2003, p. 12.
- 86 Mougne 1995, ¶¶22(d), 40.
- 87 CASA 2003, pp. 63-67 (¶¶188-89, 195, 198-99, 201).
- 88 Sherrie A. Kossoudji and Deborah A. Cobb-Clark, "Coming Out of the Shadows: Learning about Legal Status and Wages from the Legalized Population," *Institute for the Study of Labor*, October 1, 1998; Shirley J. Smith, Roger G. Kramer, and Audrey Singer, *Characteristics and Labor Market Behavior of the Legalized Population Five Years Following Legalization*, U.S. Department of Labor, May 1996, pp. 43, 79-80, 82, 102.
- 89 Kuhlman 2002, pp. 39 (¶129) and 40 (¶133).
- 90 UNHCR Africa 2001, p. 3 (¶4).
- 91 Jacobsen 2001, pp. 3, 9, 23.
- 92 Dryden-Peterson and Hovil 2003, p. 6. See also Merlx 2000, pp. 13-14, 25; Hovil 2002, p. 6; and Lomo 1999, p. 5.
- 93 UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, 1992, ¶28, p. 9.
- 94 UNHCR ExCom, "Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx," *General Conclusion on International Protection No. 22*, 1981.
- 95 Crisp 2003, p. 24.
- 96 Jacobsen 2001, p. 3; Jacobsen 2002, *passim*.
- 97 Merlx 2000, p. 28; see also Crisp 2003, p. 26.

98 Merlx 2000, p. 28.

99 Jacobsen 2001, p. 5.

100 Tom Kuhlman, *Burden or boon: A Study of Eritrean Refugees in the Sudan, 1990*, p. 191.

101 *Standing Committee Framework 2003*, pp. 9, 19.

102 *Global Consultations 2002*, pp. 1, 3.

103 *Agenda for Protection, Goal 5 (emphasis added)*.

104 UNHCR Africa Bureau, "New approaches and partnerships for protection and solutions in Africa," *Informal Consultations, December 14, 2001*, p. 4 (¶ 11).

105 Ferris 2002, pp. 5-6.

106 Bakewell 2000, pp. 364-67, 371-72.

107 Harrell-Bond 2002.

108 *Standing Committee Framework 2003*, p. 13.

109 Jacobsen 2002, pp. 592-93.