



Bruxelles, le 26.4.2016
COM(2016) 234 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Vivre dignement: de la dépendance vis-à-vis de l'aide à l'autonomie

Les déplacements forcés et le développement
{SWD(2016) 142 final}

1. INTRODUCTION

La présente communication a pour objectif de présenter un cadre d'action visant à empêcher que les déplacements forcés ne se prolongent et à mettre progressivement un terme à la dépendance vis-à-vis de l'aide humanitaire dans ces situations de déplacement, en favorisant l'autonomie et en permettant aux personnes déplacées de vivre dans la dignité et d'apporter une contribution à leur communauté d'accueil, jusqu'à leur retour volontaire ou à leur réinstallation.

L'Union européenne, en tant qu'acteur sur la scène internationale et donateur de premier plan dans les domaines de l'aide humanitaire et du développement, est résolue à venir en aide aux populations en détresse dans le monde, tant dans les situations de crise qu'en vue de promouvoir le développement durable des pays à long terme. Compte tenu de la gravité de l'actuelle **crise des réfugiés et des migrants**, la Commission européenne a défini une approche complète et globale dans son agenda européen en matière de migration¹. Ce dernier appelle à une «**réflexion stratégique**» sur la manière de **maximiser l'impact de l'aide humanitaire et de l'aide au développement de l'UE afin de prendre des mesures permettant de faire face à l'ampleur, aux facteurs pluridimensionnels et aux incidences des déplacements forcés au niveau local.**

À l'échelle mondiale, plus de 60 millions de personnes — réfugiés et déplacés internes (PDI) — sont déplacées de force par les conflits, la violence et les violations des droits de l'homme². Il s'agit d'un **chiffre sans précédent depuis la Seconde guerre mondiale**. Les cinq mouvements de réfugiés les plus massifs (en provenance de Syrie, d'Afghanistan, de Somalie, du Soudan et du Soudan du Sud) sont tous des déplacements prolongés³ et de nombreux Afghans sont déplacés depuis plus de trois décennies. Ce caractère prolongé est aggravé par le fait que l'année 2014 a été marquée par le plus petit nombre de retours volontaires de réfugiés de ces trente dernières années⁴. Trois des cinq déplacements internes les plus importants (Syrie, Colombie et Soudan) sont également des situations de déplacement prolongé. La crise syrienne, qui entre dans sa sixième année, a produit à elle seule 4,7 millions de réfugiés et 6,5 millions de PDI, tandis que l'UE a accueilli un million de réfugiés rien qu'en 2015. Des phénomènes climatiques, tels qu'El Niño cette année (dont les effets devraient être les pires de ces vingt dernières années), peuvent également avoir une incidence considérable⁵. **Les effets combinés de l'intensification des conflits et des actes de violence, du changement climatique et des catastrophes environnementales et naturelles obligeront un nombre encore plus élevé de personnes à fuir leur pays.** Le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication contient des informations générales sur le contexte et les facteurs des déplacements forcés, ainsi qu'une évaluation des politiques, pratiques et instruments existants de la Commission en matière d'aide aux réfugiés, aux PDI et aux demandeurs d'asile dans les pays tiers partenaires.

En 2015, le Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés a recensé les principaux facteurs qui contraignent les réfugiés syriens vivant dans des pays voisins à demander l'asile en Europe: la perte d'espoir, le coût élevé de la vie et l'aggravation de la pauvreté, ainsi que

¹ COM(2015) 240 du 13.5.2015.

² «World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014» (Le monde en guerre. HCR: Tendances mondiales, les déplacements forcés en 2014), juin 2015.

³ La situation de déplacement prolongé est définie comme une situation où 25 000 réfugiés ou plus de la même nationalité sont en exil depuis cinq ans ou plus dans un pays d'asile donné (HCR).

⁴ UNHCR Mid-year trends 2015 (Tendances à la mi-2015, HCR), décembre 2015.

⁵ Comme l'a reconnu le Conseil dans ses conclusions sur la diplomatie européenne en matière de climat après la COP21 (en février 2016).

les perspectives limitées de gagner leur vie ou d'accéder à l'éducation, entre autres. Sans perspectives de développement ni possibilités de bénéficier de droits sociaux et économiques, les réfugiés et les PDI sont plus susceptibles de quitter leur région d'origine. Les **déplacements secondaires et multiples** témoignent d'un échec collectif à répondre aux **besoins et aux vulnérabilités spécifiques à moyen et à long terme** des personnes déplacées de force et de leurs communautés d'accueil, ainsi qu'à **leur apporter des solutions durables**⁶. Le système humanitaire ne peut répondre à lui seul aux besoins croissants de ces personnes et communautés sur le plan du développement. Les déplacements forcés ne représentent pas seulement un défi humanitaire: ils constituent aussi un défi sur les plans **politique, économique, des droits de l'homme et du développement**, sans compter les liens inévitables avec le phénomène plus large des **migrations**.

La préoccupation immédiate de l'UE porte sur les déplacements forcés causés par les conflits dans son voisinage, mais **la question des déplacements forcés à long terme est mondiale**. C'est la raison pour laquelle la Commission, dans sa communication sur le rôle de l'action extérieure de l'UE dans l'actuelle crise des réfugiés⁷, a appelé l'UE et ses États membres à s'engager à intensifier leur action sur le long terme pour lutter contre les causes profondes des migrations et des déplacements. L'UE a montré sa détermination à **traiter à la source les causes profondes des déplacements forcés** en redoublant d'efforts pour prévenir de nouveaux conflits, résoudre les conflits existants et lutter contre les violations des droits de l'homme — tous des **facteurs majeurs des déplacements forcés**. L'engagement politique et diplomatique constant de l'UE et de ses États membres en faveur du règlement des conflits existants et de la promotion du respect des droits de l'homme dans le monde constitue donc un élément essentiel de ce programme, de même que sauver des vies et contribuer à répondre aux besoins humanitaires immédiats. Toutefois, au-delà de l'apport d'une protection physique et juridique⁸, de nourriture et d'un abri, les personnes déplacées de force doivent également pouvoir accéder à l'emploi et à des services tels que les soins de santé, l'éducation et le logement. Les bonnes pratiques et l'acquis de l'UE qui se sont développés depuis 1999 pour mettre en place un régime d'asile européen commun et harmoniser les normes minimales communes en matière d'asile peuvent constituer une source d'inspiration pour les pays partenaires qui accueillent d'importantes populations de réfugiés.

Déplacements forcés: un problème persistant et complexe

La présente communication porte principalement sur les situations de déplacement forcé prolongé dans les pays partenaires résultant de conflits, d'actes de violence et de violations des droits de l'homme, quel que soit le statut des personnes déplacées au titre de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Des éléments de la nouvelle politique peuvent également s'appliquer aux déplacements provoqués par des catastrophes naturelles et des phénomènes climatiques, en prenant en compte les différents contextes, politiques, besoins et solutions. En raison de l'absence de paix durable dans de nombreux pays d'origine, des politiques restrictives des pays d'accueil et des places de réinstallation limitées, la plupart

⁶ Les cadres juridiques internationaux distinguent trois solutions durables pour les réfugiés: le retour volontaire, l'intégration locale et la réinstallation. Les solutions durables pour les PDI sont les suivantes: la réintégration durable dans le lieu d'origine, l'intégration locale durable dans le lieu du premier déplacement ou l'intégration durable dans une autre partie du pays.

⁷ JOIN(2015) 40 du 9.9.2015.

⁸ En vertu de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et du protocole de 1967, les personnes ayant obtenu le statut de réfugié ont droit à une protection internationale.

des personnes déplacées vivent une situation de **déplacement prolongé depuis plus de cinq ans**. Rares sont celles qui ont trouvé des solutions durables, telles que le retour volontaire, la réinstallation ou l'intégration locale. En 2014, alors qu'on comptait 2,9 millions de nouveaux réfugiés, seuls 126 800 réfugiés de longue date ont pu retourner dans leur pays d'origine et 105 200 seulement ont été réinstallés de manière permanente⁹. **Aujourd'hui, les déplacements forcés durent en moyenne 25 ans pour les réfugiés et plus de 10 ans pour 90 % des PDI**¹⁰.

En 2014, 86 % des réfugiés dans le monde vivaient dans des régions en développement et les pays les moins avancés ont accordé l'asile à 25 % du nombre total de réfugiés au niveau mondial¹¹. Cette situation **pèse très lourdement non seulement sur les personnes déplacées elles-mêmes, ainsi que sur les pays, les gouvernements et les populations qui les accueillent, mais également sur les donateurs. Tous ces acteurs ont un rôle à jouer dans la réponse à y apporter**. La pression exercée sur les **communautés, pays et régions vulnérables** par l'afflux de populations déplacées et leur séjour à long terme est particulièrement **préoccupante**. Elle a une incidence considérable sur l'enseignement public, la gestion des déchets, les prix des logements et de l'immobilier, les équipements tels que les réseaux d'approvisionnement en électricité ou en eau, les prix des denrées alimentaires et les salaires, ainsi que sur la stabilité générale. Compte tenu du nombre croissant de personnes déplacées à trouver refuge en milieu urbain, l'impact sur la planification et la fourniture des services est particulièrement important dans les villes.

Dans le programme de développement durable à l'horizon 2030¹², les déplacements forcés sont considérés comme un des facteurs majeurs qui risquent de réduire à néant une grande partie des progrès réalisés sur le plan du développement au cours des dernières décennies. C'est la raison pour laquelle les réfugiés et les PDI y ont été classés dans la catégorie des personnes vulnérables qui ne devraient pas être **«laissées de côté»**. Bien qu'elles bénéficient d'une aide humanitaire, les personnes déplacées de force sont souvent exclues des activités et des programmes menés par les acteurs du développement. Les politiques du pays d'accueil limitent souvent l'accès au marché du travail pour les réfugiés et mettent en place des restrictions concernant leurs déplacements et leur séjour dans le pays. Elles interdisent également toute amélioration des campements qui favoriserait la permanence du séjour et rendent difficile, voire impossible, l'obtention d'un statut juridique sûr à long terme. Ces politiques ont pour résultat de maintenir les populations déplacées dans un état d'incertitude et de dépendance constante à l'égard de l'aide des acteurs humanitaires, à défaut de perspectives de développement à long terme. Les réfugiés et les PDI sont des individus productifs dotés de compétences et d'atouts, à même de contribuer à l'économie et à la société des pays ou des communautés d'accueil. Toutefois, sans possibilités de développement, le modèle prédominant de **dépendance à l'égard de l'aide, axé sur les soins et la fourniture**

⁹ «World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014» (Le monde en guerre. HCR: Tendances mondiales, les déplacements forcés en 2014), juin 2015.

¹⁰ «World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014» (Le monde en guerre. HCR: Tendances mondiales, les déplacements forcés en 2014), juin 2015; «Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence» (Global Overview 2015: Les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays par les conflits et les actes de violence), IDMC, mai 2015.

¹¹ «World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014» (Le monde en guerre. HCR: Tendances mondiales, les déplacements forcés en 2014), juin 2015, p. 2.

¹² «Transformer notre monde: le programme de développement durable à l'horizon 2030», A/RES/70/1.

de moyens de subsistance, compromet la **capacité des réfugiés et des PDI à devenir plus autonomes**¹³.

Les situations de déplacement sont extrêmement complexes et présentent des différences considérables. Certains réfugiés peuvent initialement avoir des conditions de vie moins difficiles que leur communauté d'accueil, grâce à leurs économies ou à la présence de famille proche dans le pays d'accueil, par exemple. Par ailleurs, même si les pays d'accueil peuvent être bénéficiaires de l'aide au développement de l'UE, les communautés d'accueil vulnérables ne bénéficient généralement pas d'une aide humanitaire. Les populations qui sont restées dans leurs communautés d'origine, tandis que d'autres ont été contraintes à partir, peuvent également être vulnérables. Les rapatriés volontaires peuvent avoir des avantages relatifs sur le plan des compétences et des capitaux qu'ils ont acquis à l'étranger. Les réfugiés et les PDI peuvent être confrontés à des difficultés similaires à celles des populations rurales qui migrent vers les villes ou des populations pauvres des zones urbaines ou rurales au sens large. Des tensions et des conflits entre les communautés peuvent en résulter, ce qui peut causer à son tour des déplacements secondaires massifs. En particulier dans le cas des PDI et des rapatriés, en accordant une trop grande importance au statut, on risque d'aller à l'encontre du principe humanitaire selon lequel l'aide doit être fournie sur la seule base des besoins. Une approche basée sur le statut peut également s'avérer inapplicable dans les situations où les raisons des déplacements sont diverses et cumulatives et où **la vulnérabilité dépend plus des circonstances individuelles que de l'appartenance à une catégorie ou à un groupe bien déterminé**.

Par conséquent, lors de la conception des interventions, **les vulnérabilités réelles devraient prévaloir sur le statut juridique**, dans le plein respect du droit international et du droit relatif aux droits de l'homme. Il convient de répondre aux **besoins de protection spécifiques** des personnes déplacées, en fonction de leur sexe, de leur âge et de leur handicap éventuel, ainsi que de leurs opinions politiques, de leur origine ethnique, de leur langue, de leur caste, de leur religion et/ou de leur orientation sexuelle. **Une approche indifférenciée n'est donc pas applicable**. L'UE est déterminée à fournir un **cadre d'action** visant à apporter une **réponse globale** aux déplacements forcés qui soit plus **efficace**, plus **digne** et mieux **adaptée au contexte**. Pour ce faire, elle entend regrouper ses approches dans les domaines des questions politiques, de la prévention des conflits, du développement, des droits de l'homme et de l'aide humanitaire, ainsi que renforcer la corrélation qui en résulte sur le plan opérationnel.

Mettre en place un cadre d'action axé sur le développement pour traiter les situations de déplacement forcé prolongé

Un nouveau **cadre d'action cohérent et collaboratif** doit être mis en place. Les approches dans les domaines politique, humanitaire, des droits de l'homme et du développement doivent se compléter mutuellement pour créer un **scénario profitable tant** aux personnes déplacées **qu'à** leurs communautés d'accueil. Ce nouveau cadre d'action tirera parti des atouts de l'approche globale de l'UE¹⁴ et de l'approche de l'UE sur la résilience¹⁵. Il mettra à profit les

¹³ L'autonomie est la capacité des personnes, des ménages ou des communautés à subvenir à leurs besoins de base et à bénéficier de droits sociaux et économiques de manière durable et dans la dignité.

¹⁴ «L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs», JOIN(2013) 30 du 11.12.2013.

¹⁵ «L'approche de l'UE sur la résilience: tirer les leçons des crises de sécurité alimentaire», COM(2012) 586 du 3.10.2012.

capacités de production des réfugiés et des PDI en les aidant à accéder à l'éducation, au logement, aux terres, aux moyens de production et de subsistance et aux services, ainsi qu'en favorisant les interactions avec leur communauté d'accueil.

Pour que le nouveau cadre d'action puisse être mis en œuvre de manière efficace, il y a lieu de mettre un terme aux cloisonnements opérationnels existants. Les **acteurs politiques** doivent être davantage associés aux négociations en vue de surmonter les obstacles qui empêchent les personnes déplacées de développer leur potentiel. Les acteurs humanitaires et les acteurs du développement opèrent selon différents cycles et procédures structurels, de programmation et de financement qui ne prennent pas en compte les **besoins réels à long terme des personnes déplacées ou des communautés d'accueil**. L'aide humanitaire est conçue comme une **mesure à court terme** à utiliser au début d'une crise pour couvrir les besoins humanitaires et les besoins de protection immédiats des personnes déplacées de force, que ce soit dans des camps ou dans des zones urbaines. L'aide au développement, quant à elle, s'inscrit dans le cadre de longs cycles pluriannuels de planification et de financement.

Grâce à une coopération plus étroite entre les acteurs du développement et les acteurs humanitaires — comprenant **le renforcement des liens en matière de financement au niveau de la programmation, un échange d'informations, l'évaluation des informations et la définition d'objectifs**, des stratégies plus efficaces et plus durables axées sur la **protection** et l'**autonomie** pourront être conçues, au bénéfice tant des personnes déplacées que des communautés d'accueil vulnérables. Une nouvelle approche à l'égard des déplacements forcés, axée sur le développement, **n'entraînera pas de frais supplémentaires**. Au contraire, à moyen et à long terme, elle permettra d'**améliorer l'efficacité et les résultats** pour les donateurs et les bénéficiaires, en réduisant la dépendance vis-à-vis de l'aide humanitaire et en optimisant l'efficacité des investissements dans le développement.

Le **rôle des gouvernements des pays d'accueil est crucial** puisque ces derniers sont responsables des cadres juridiques et stratégiques grâce auxquels il est possible de répondre aux besoins des réfugiés, des PDI et des communautés d'accueil. Les gouvernements fixent les paramètres des actions en faveur du développement, ainsi que le calendrier et le lieu des actions humanitaires. De nombreux pays d'accueil ne sont souvent pas en mesure de relever ces défis à eux seuls. Des investissements considérables de la part de la communauté internationale sont nécessaires, en particulier au niveau local, pour garantir des résultats positifs à plus long terme et une véritable répartition des charges. Dans le cadre de ces investissements, toute discrimination entre les différentes catégories de personnes déplacées de force devrait être évitée et un traitement juste et équitable devrait être promu, en supprimant les obstacles à la participation au marché du travail, en facilitant l'accès aux services sociaux, en améliorant les campements et en favorisant l'obtention d'un statut juridique sûr à long terme.

La présente communication définit un nouveau cadre d'action axé sur le développement pour traiter les situations de déplacement forcé sous la forme d'une série de recommandations. Elle vise à établir un lien entre les différents instruments et actions pour que l'UE dispose d'une **approche efficace, de type «cycle complet», associant de multiples acteurs, à l'égard des déplacements forcés**. En outre, la communication est un appel à soutenir cette nouvelle approche à l'intention de nos partenaires de mise en œuvre: agences des Nations unies, organisations internationales, organisations non gouvernementales, organisations de la société

civile (OSC), secteur privé et autres acteurs non étatiques dans l'UE et dans les pays partenaires.

2. ÉLÉMENTS DU NOUVEAU CADRE D'ACTION

2.1. UNE PLUS GRANDE CORRELATION ENTRE L'AIDE HUMANITAIRE ET LE DÉVELOPPEMENT

La politique de la Commission est passée d'une approche linéaire de l'aide humanitaire et du développement — liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD) — à une approche axée sur le renforcement de la résilience. Plus récemment, une approche globale intégrant l'aide humanitaire, la coopération au développement et l'engagement politique a été adoptée. Il est de la plus haute importance que les acteurs politiques et les acteurs du développement, en étroite collaboration avec les acteurs humanitaires, se mobilisent **dès le début d'une crise liée aux déplacements**, afin de garantir un meilleur partage des responsabilités entre les acteurs humanitaires et ceux du développement, tout en respectant pleinement les principes humanitaires.

2.1.1. L'INTERVENTION PRÉCOCE DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS

L'UE devrait **intervenir à un stade précoce de la crise, par l'intermédiaire de ses acteurs politiques et du développement ainsi que de ceux des États membres**, pour permettre la mise en place d'une approche plus cohérente et plus coordonnée. Le respect total des principes humanitaires et une coordination étroite avec le gouvernement du pays d'accueil sont fondamentaux. L'objectif est d'améliorer les conditions de vie **pendant toute la durée du déplacement** et de mettre en œuvre plus efficacement des **solutions pouvant y mettre fin**. Le recours simultané à un large éventail d'instruments, en se fondant sur leurs avantages comparatifs et dans un cadre stratégique commun, est conforme à l'approche de l'UE sur la résilience. Cette approche requiert un **engagement multilatéral** avec un plus grand nombre d'acteurs politiques, humanitaires, des droits de l'homme et du développement aux niveaux international, national et local, dans le cadre duquel l'avantage comparatif de chaque acteur peut être optimisé. Afin de contribuer à accroître l'autonomie, il est essentiel que les personnes déplacées et les communautés d'accueil participent activement à l'élaboration des programmes et des stratégies. Cette participation active devrait porter sur les différents besoins réels ainsi que sur les **vulnérabilités et capacités spécifiques** des personnes dans chaque contexte précis.

Le système d'alerte précoce de l'UE en matière de conflits¹⁶ s'appuie sur des évaluations des risques de conflit et favorise une action préventive précoce de l'UE, notamment dans les situations susceptibles de provoquer des déplacements forcés. Cette approche de l'analyse des conflits donne lieu à des possibilités d'action globale, y compris une intervention des États membres de l'UE et des principaux partenaires internationaux tels que les Nations unies.

En 2012, l'UE a financé, en tant que l'un des premiers acteurs du développement, un projet visant à répondre aux besoins à moyen et à long terme des communautés d'accueil et des réfugiés syriens au Liban. Une approche intégrée à un stade précoce était cruciale, car les

¹⁶ SWD(2016) 3 du 27.1.2016.

communautés et institutions d'accueil les plus touchées par l'afflux de réfugiés ne bénéficiaient que d'un faible soutien.

2.1.2. LA CONCEPTION DE STRATEGIES COHERENTES FONDEES SUR DES ELEMENTS PROBANTS

L'**approche globale** de l'UE à l'**égard des crises et conflits extérieurs**¹⁷ constitue un important point d'entrée pour un recours stratégiquement cohérent aux différents instruments et politiques de l'UE en étroite coopération avec les États membres. L'utilisation de ce point d'entrée renforcerait l'efficacité et l'impact de la politique et de l'action de l'UE, et ce d'autant plus que les conflits et les crises ont des trajectoires non linéaires. Les principes de l'approche globale se traduisent par une action préventive dans la mesure du possible et par une planification stratégique au niveau national reposant sur des **documents-cadres conjoints**¹⁸ ou sur des **cadres stratégiques équivalents**. Ceux-ci devraient s'appuyer sur les recherches, les évaluations des risques et les outils de gestion existants afin de fournir un ensemble de données commun, et comprendre, s'il y a lieu, des **analyses conjointes des conflits**, des **évaluations conjointes des besoins** et d'autres analyses connexes portant sur les situations de déplacement prolongé et sur les facteurs de ces déplacements.

Des analyses conjointes et globales du contexte au niveau national devraient comprendre une **analyse conjointe des parties prenantes** portant sur l'environnement politique et les cadres institutionnels. Ces cadres devraient également inclure une analyse des perspectives sur le plan des solutions durables ainsi qu'un profilage démographique des réfugiés, des PDI et des communautés d'accueil. Les principes du respect de la vie privée et de la protection des données doivent être respectés lors de la consultation des bénéficiaires dans le cadre de l'élaboration des analyses.

Une **évaluation** des incidences directes et indirectes des déplacements sur les plans économique, environnemental, social, budgétaire et politique peut servir de point d'entrée pour les discussions avec le gouvernement/les autorités locales du pays d'accueil. Les interventions doivent conserver une souplesse suffisante pour répondre à l'évolution des besoins et des vulnérabilités.

Il en résultera des **stratégies** plus globales, efficaces et durables **axées sur la protection et l'autonomie** pour les personnes déplacées, leur offrant la perspective d'une vie digne, tout en réduisant l'impact sur les communautés d'accueil. Le **fonds fiduciaire** de l'UE pour la République centrafricaine¹⁹, le **fonds fiduciaire** régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne (fonds «Madad»)²⁰, le **fonds fiduciaire** pour l'Afrique²¹, la facilité en faveur

¹⁷ JOIN(2013) 30 du 11.12.2013.

¹⁸ Les documents-cadres conjoints, qui remplacent les documents de stratégie par pays, sont prévus dans le règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument de financement de la coopération au développement (JO L 77 du 15.3.2014, p. 77).

¹⁹ Décision C(2014) 5019 de la Commission du 11.7.2014 relative à la création d'un fonds fiduciaire de l'Union européenne en faveur de la République centrafricaine, le «fonds fiduciaire Békou de l'UE».

²⁰ Décision C(2014) 9615 de la Commission du 10.12.2014 portant établissement d'un fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne, le «fonds Madad».

²¹ Décision C(2015) 7293 de la Commission du 20.10.2015 relative à la mise en place d'un fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique.

des réfugiés en Turquie²² ainsi que les engagements pris dans le cadre de la conférence de Londres «Supporting Syrians and the region» (Aider les Syriens et la région) en février 2016²³ reflètent tous ce passage à des stratégies plus globales.

La nouvelle facilité pour la recherche et la production de données probantes du fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique permettra de financer la recherche pour contribuer à l'élaboration de politiques et à la conception de projets pendant toute la durée de vie du fonds fiduciaire.

2.1.3. TRANSFORMER DES STRATEGIES COHERENTES EN UNE PROGRAMMATION COHERENTE

La nouvelle approche doit être la règle et non l'exception. Il devrait en résulter **un renforcement de l'échange d'informations, une coordination des évaluations, des cadres analytiques conjoints, ainsi qu'une coordination de la programmation et des cycles financiers. Pour y parvenir, il y a lieu de définir des objectifs communs à court, moyen et long terme, ainsi que des indicateurs communs.** La définition d'objectifs communs convenus entre l'UE et les pays d'accueil et formulés dans le cadre du cycle pluriannuel de planification du développement permettrait à l'aide humanitaire de faire face à des afflux imprévus de personnes déplacées sans mettre en péril les programmes de développement ou affaiblir davantage les communautés locales.

Lorsqu'il est avéré que les déplacements forcés représentent un problème majeur pour le développement, les programmes existants devraient être adaptés ou de nouveaux programmes, conçus, pour prendre en compte cette problématique. La **programmation conjointe** entre l'UE et les États membres est un exercice souple, effectué au niveau national, qui peut être utile pour lutter contre les déplacements forcés.

Le **financement** accordé par les donateurs devrait être **prévisible et souple**. Au niveau de l'UE, il conviendrait de recourir à la souplesse des instruments de financement de l'action extérieure²⁴ pour permettre la mise en œuvre de cette approche. La récente création des fonds fiduciaires de l'UE confère à l'Union européenne une plus grande souplesse, de même que la possibilité de bénéficier de fonds supplémentaires accordés par d'autres donateurs, y compris par ses États membres. Parmi les autres types d'instruments permettant une plus grande souplesse figurent l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix²⁵, les mesures spéciales et les modificateurs de crise dans les projets.

L'UE a élaboré un cadre conjoint humanitaire-développement, qui constitue le principal document d'appui pour toute action conjointe visant à lutter contre la malnutrition dans le nord du Nigeria.

²² Décision C(2015) 9500 final de la Commission relative à la coordination des actions de l'Union et des États membres au moyen d'un mécanisme de coordination – la facilité pour la Turquie en faveur des réfugiés.

²³ Parmi ces engagements figurent des engagements de l'UE et des pactes de l'UE («EU Compacts») tels que ceux envisagés pour la Jordanie et le Liban. Les pactes de l'UE («EU Compacts») sont un ensemble complet de mesures d'aide et de soutien qui associent des éléments des politiques relevant de la compétence de l'UE (aide, commerce, mobilité, sécurité, etc.) en échange d'engagements des autorités jordaniennes et libanaises portant sur l'inclusion sociale et économique des réfugiés syriens.

²⁴ JO L 77 du 15.3.2014.

²⁵ Règlement (UE) n° 230/2014 (JO L 77 du 15.3.2014, p. 1).

2.1.4. PROMOUVOIR LA COOPERATION REGIONALE

Une coopération renforcée entre les différents instruments et politiques de l'UE constitue un élément déterminant de la politique européenne de voisinage (PEV) révisée. Parmi les principales actions à mener, la révision de la PEV appelle à une plus grande participation de l'UE au **renforcement de la coopération régionale** entre les pays voisins qui sont confrontés à des problèmes communs, ainsi qu'à la promotion de la mobilité universitaire et de la mobilité de la main-d'œuvre, y compris pour les réfugiés. Le renforcement des liens avec la diaspora, les organes législatifs et les acteurs du marché du travail, tels que les entreprises, les syndicats et les partenaires sociaux, a également été présenté comme un élément essentiel pour apporter une protection aux personnes déplacées de force; il permet aussi d'accroître la résilience des communautés d'accueil²⁶.

Le programme régional de développement et de protection en Afrique du Nord, financé par l'UE, soutient la mise sur pied d'une plateforme de financement participatif de la diaspora arabe (narwi.com) destinée à financer des microentreprises.

Actions:

- Veiller à ce que les analyses conjointes et les actions préventives prennent en compte les risques et les conséquences des déplacements forcés, par l'intermédiaire notamment de connexions entre les systèmes d'alerte précoce de l'UE en matière de conflits et dans le domaine humanitaire.
- Appliquer de manière plus cohérente les enseignements tirés dans le cadre de l'approche sur la résilience aux situations de déplacement forcé. Les enseignements tirés montrent qu'il est nécessaire de procéder à une analyse conjointe des risques et des vulnérabilités ainsi que d'élaborer conjointement des programmes stratégiques et des cadres associant l'humanitaire et le développement en vue de répondre aux besoins des populations les plus vulnérables.
- Inclure des actions portant spécifiquement sur les déplacements dans le plan d'action relatif à l'approche globale de l'UE, axées sur une évaluation conjointe ou coordonnée des besoins et des actions ultérieures.

2.2. UN ENGAGEMENT STRATEGIQUE AVEC LES PARTENAIRES

2.2.1. PAYS PARTENAIRES

En vertu du droit international concernant les réfugiés²⁷ et les droits de l'homme, les gouvernements des pays d'accueil sont tenus d'offrir une protection aux réfugiés et de respecter leurs droits fondamentaux. Il leur incombe en premier lieu de protéger leurs citoyens, y compris les personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Les réfugiés sans papiers et les rapatriés volontaires sont des groupes cibles difficiles à atteindre. Une approche du développement visant à faciliter leur retour et leur réintégration

²⁶ JOIN(2015) 50 du 18.11.2015.

²⁷ Les parties à la convention relative au statut des réfugiés (1951) et au protocole relatif au statut des réfugiés (1967) sont tenues de protéger les réfugiés sur leur territoire selon les dispositions de ces instruments.

est nécessaire, mais sans statut formel de réfugié, ces personnes n'ont pas le droit de bénéficier des programmes nationaux.

Parmi les réfugiés afghans au Pakistan, on compte à peu près autant de personnes enregistrées que de sans papiers. Les deux groupes sont confrontés à des situations et à des difficultés distinctes, étant donné qu'ils peuvent bénéficier de types et de niveaux de soutien radicalement différents, dans le pays d'accueil et en ce qui concerne le retour.

Les cadres juridiques et stratégiques nationaux et le rôle prédominant joué par les pouvoirs publics définissent la manière dont les besoins des réfugiés, des PDI et des communautés d'accueil peuvent être comblés par les acteurs politiques, humanitaires et du développement. Les **dialogues sur les actions à mener** avec les gouvernements des pays d'accueil dès le début d'une crise sont cruciaux pour définir des stratégies et des plans de développement à long terme, en tenant compte des problèmes propres à chaque pays. L'UE devrait coopérer étroitement avec ses partenaires stratégiques et avec la communauté internationale pour aider les gouvernements et les autorités locales des pays d'accueil à élaborer des politiques qui garantissent la protection juridique des personnes déplacées tout en leur donnant la possibilité de devenir autonomes. Par ailleurs, une aide doit être fournie pour stabiliser les pays d'origine afin de mettre en place les conditions de base d'un retour volontaire des personnes dans les zones sortant de conflits.

La loi ougandaise sur les réfugiés permet à ces derniers de vivre dans des campements où ils ont le droit de cultiver des terres, ce qui leur permet d'être autonomes.

Les déplacements massifs exercent une forte pression sur les budgets publics nationaux et municipaux et sont la cause de chocs macroéconomiques qui ont tendance à compromettre les stratégies nationales de développement et les progrès récents accomplis en matière de développement. **Il incombe en premier lieu aux gouvernements des pays d'accueil de promouvoir des approches du développement visant à remédier à ces effets structurels des déplacements forcés**, mais ils n'ont généralement pas les ressources financières ni les capacités pour le faire. L'incapacité à faire face à ces situations peut accroître la fragilité des pays d'accueil ainsi que les tensions entre les communautés d'accueil et les communautés de réfugiés ou de personnes déplacées. **Les acteurs internationaux ont un rôle essentiel à jouer pour ce qui est de fournir une aide extérieure** destinée à atténuer ces effets et à promouvoir des solutions gouvernementales plus durables.

Les décisions relatives aux mesures à prendre et le cadre juridique sont généralement adoptés au niveau national, mais ce sont les **autorités locales** qui sont les plus directement touchées par les déplacements. Une étroite coopération avec ces autorités ainsi que des investissements à plus long terme dans leur capacité de réaction sont indispensables pour garantir l'appropriation locale et la durabilité de la réponse. Les approches les plus innovantes sont élaborées à ce niveau, comme la coopération entre villes pour renforcer les capacités dans des domaines tels que l'urbanisme, le développement économique local et la prestation de services. Une utilisation stratégique des instruments disponibles peut permettre d'établir un lien entre l'action menée au niveau local et les structures nationales.

En Iraq, l'UE soutient un programme d'assistance en espèces échelonné et à finalités multiples en vue d'aider les populations déplacées et les ménages vulnérables dans les communautés d'accueil. Les objectifs de ce programme sont d'aligner plus étroitement les programmes d'assistance en espèces menés par le gouvernement sur ceux menés par les

acteurs humanitaires, d'éviter de créer des systèmes parallèles et d'établir une coopération étroite entre l'aide humanitaire et le soutien à long terme. Le programme d'assistance en espèces a été lancé au niveau local/des gouvernorats pour établir des liens à l'échelle locale, pouvant ensuite conduire à l'établissement de liens au niveau national, en combinaison avec le soutien en cours aux filets nationaux de protection sociale ainsi qu'à la réforme de ceux-ci.

Les organisations de la société civile peuvent contribuer aux actions de **sensibilisation** et au **renforcement de l'autonomie** des personnes déplacées en les informant de leurs droits et de leurs obligations. Elles peuvent aussi faciliter les interactions entre les populations déplacées et les communautés d'accueil. Dans le même temps, la **diaspora peut apporter son concours en renforçant la visibilité** des crises et en contribuant financièrement à la création de microentreprises tant par les communautés d'accueil que par les personnes déplacées de force.

L'efficacité de ces actions sur le plan du renforcement de la résilience et de l'autonomie dépend largement de l'ampleur de l'adhésion des communautés d'accueil et des personnes déplacées elles-mêmes. À cette fin, l'UE devrait s'efforcer de concevoir une **approche localisée, adaptée aux vulnérabilités et capacités spécifiques** de chaque région, ce qui ne sera possible que si **les personnes déplacées de force et les populations d'accueil participent activement à l'élaboration de politiques locales et à l'activité socio-économique**. Cela contribuerait non seulement à atténuer les tensions entre les différentes populations, mais apporterait aussi une contribution sur le plan de l'urbanisme et mettrait en exergue les avantages potentiels de leur coexistence. Le fait que **plus de personnes déplacées de force vivent actuellement dans des zones urbaines** que dans des camps leur offre davantage de possibilités de s'intégrer.

Actions:

- Promouvoir l'accès de l'ensemble des populations déplacées à toutes les formes d'enregistrement légal tout en garantissant la protection des données à caractère personnel dans le respect total des normes internationales. Il s'agit notamment d'enregistrer les naissances pour que les enfants déplacés soient inscrits dans le système d'enregistrement de l'état civil du pays d'accueil et pour prévenir l'apparition de nouvelles populations apatrides.
- Encourager les gouvernements et les communautés des pays d'accueil, par des incitations et des actions de sensibilisation et d'information, à intégrer progressivement les personnes déplacées de force dans la vie sociale et économique.
- Coopérer avec les gouvernements des pays d'accueil en vue de fournir un soutien stratégique visant à ancrer juridiquement la protection et l'inclusion socio-économique des personnes déplacées de force dans les plans de développement national et local, dans le plein respect du droit international concernant les réfugiés et du droit international humanitaire. Une attention particulière devrait être accordée aux besoins des personnes vulnérables en raison de leur sexe, de leur âge ou de leur handicap.
- Soutenir les initiatives de la diaspora et de la société civile visant à accroître l'autonomie des personnes déplacées de force et leur intégration dans les communautés d'accueil.

- Accroître la coopération avec les autorités locales pour renforcer leurs capacités dans des domaines tels que l'urbanisme, le développement économique local et la prestation de services, notamment dans le cadre d'une coopération décentralisée (entre villes, par exemple).

2.2.2. PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE

Le secteur privé peut devenir un acteur important pour ce qui est d'accroître l'autonomie et l'inclusion des personnes déplacées de force et de renforcer la résilience de leurs communautés d'accueil. **Il peut agir au niveau tant macroéconomique que microéconomique et peut également offrir des services et des perspectives d'emploi plus que nécessaires.**

Les interventions du secteur privé peuvent être **rentables et souples en ce qui concerne les délais de mise en œuvre**. Toutefois, pour optimiser l'incidence de l'action du secteur privé, tout particulièrement pour ce qui est de compléter d'autres interventions sur le terrain, il est nécessaire de mettre en place d'emblée une approche globale qui recense les synergies et les projets potentiels.

Le secteur privé peut aussi jouer un rôle important dans la mise en place d'approches durables et favorables au marché visant à mettre sur pied des **infrastructures municipales pour la fourniture de services tels que l'énergie, l'eau et la gestion des déchets**. Il est donc impératif que le cadre stratégique soit mis en place dès le début de la crise, afin que **les entreprises se sentent suffisamment en confiance pour investir**.

En Jordanie, un partenariat public-privé pour la modernisation de pompes à eau a permis de réaliser d'importantes économies d'énergie. Il s'agit d'un partenariat entre une entreprise privée et la société jordanienne de distribution d'eau, qui bénéficie de l'appui de la coopération allemande au développement et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

Les conditions restrictives imposées dans les camps limitent les possibilités de renforcer l'autonomie. La fourniture d'une aide en espèces et de bons d'achat est un exemple des nouvelles approches conçues pour apporter un soutien susceptible d'accroître l'autonomie et de donner un sentiment de **dignité** et d'**appropriation** aux personnes déplacées. Parallèlement aux programmes de type «argent contre travail» du secteur public, qui permettent d'employer des réfugiés à court terme, le secteur privé pourrait fournir des services financiers par l'intermédiaire des systèmes bancaires locaux en vue de mettre en place des mécanismes de distribution d'espèces. Ces services pourraient s'accompagner de programmes destinés à soutenir les institutions de microfinancement et les mécanismes d'épargne et de prêts, ainsi que les micro-, petites et moyennes entreprises et les jeunes entreprises, par un financement et un renforcement des capacités. Il existe déjà un certain nombre d'exemples dans lesquels les micro-, petites et moyennes entreprises ont bénéficié d'un soutien pour créer des emplois et favoriser le développement économique au moyen de différents produits de financement dans le cadre des mécanismes de financement mixte²⁸. Ces

²⁸ Par «financement mixte», on entend l'utilisation complémentaire de prêts et de subventions dans le cadre de l'aide extérieure de l'UE.

mécanismes peuvent donc servir à mobiliser des ressources publiques et privées supplémentaires.

Les fonds d'intermédiation financière (FIF) sont de nouveaux instruments visant à réduire le coût des prêts pour les pays à revenu intermédiaire qui accueillent le plus grand nombre de populations déplacées de force comme la Turquie, la Jordanie, le Liban et l'Ukraine. Le mécanisme de crédit à taux préférentiel devrait fonctionner selon les mêmes modalités que le fonds de transition de Deauville: il sera financé par les subventions accordées par les donateurs, tandis que les FIF devraient gérer la mise en œuvre du programme.

De plus, la collaboration avec le secteur privé et les entrepreneurs sociaux peut aider de nombreux réfugiés et PDI à obtenir des téléphones portables et à avoir accès à l'internet. La collecte et le partage d'informations, la fourniture de services tels que le paiement itinérant et les services bancaires mobiles, ainsi que l'intégration des réfugiés et des PDI dans les marchés du travail locaux pourraient en être grandement facilités.

Actions:

- Associer le secteur privé à l'élaboration de stratégies en début de crise afin de recenser les capacités et de prévoir suffisamment de temps pour la planification.
- Faciliter la coopération entre le secteur privé et les gouvernements et autorités locales des pays d'accueil afin de favoriser les actions complémentaires et d'éviter la duplication des efforts, notamment en aidant les gouvernements à simplifier leurs procédures pour que le secteur privé puisse créer des microentreprises.
- Aider les personnes déplacées qui avaient un statut de travailleur indépendant à redémarrer leur activité, afin de contribuer à alléger les tensions budgétaires, à encourager la création d'emplois (y compris pour les membres des communautés d'accueil) et à faciliter l'intégration.
- Encourager les gouvernements des pays d'accueil et le secteur privé à développer l'accès à l'internet pour les personnes déplacées.

2.3. DIMENSION SECTORIELLE

2.3.1. ÉDUCATION

Dans les situations de crises liées à des déplacements forcés, un enseignement de qualité dans un environnement sûr **joue un rôle déterminant dans les stratégies de protection de l'enfant** et constitue une des priorités majeures tant pour les personnes déplacées de force que pour les communautés d'accueil. Le manque de possibilités en matière d'éducation mine les perspectives de bien-être social et économique et risque de provoquer un déclin intergénérationnel du capital humain, ainsi qu'une perte d'espoir, une marginalisation, une exploitation (sexuelle), des actes de criminalité et de violence ainsi qu'une radicalisation. L'éducation dans les situations d'urgence est une composante essentielle de l'aide humanitaire dans les crises liées à des déplacements forcés. En 2016, la Commission a quadruplé la part de son budget humanitaire annuel consacré à **l'éducation dans les situations d'urgence**, qui est passée à 4 %. Cette augmentation reflète également

l'importance que le programme de développement durable à l'horizon 2030 accorde à l'éducation en tant que moyen d'éradiquer la pauvreté et d'autonomiser les enfants²⁹.

Les enfants de moins de 18 ans représentaient 51 % des réfugiés en 2014, un chiffre en augmentation par rapport à 2009 (ils représentaient alors 41 %). Il s'agit du chiffre le plus élevé depuis plus d'une décennie³⁰. Selon les estimations, 65 millions d'enfants âgés de 3 à 15 ans seraient directement touchés par des situations d'urgence humanitaire, y compris des déplacements, et le **risque de «générations perdues»** est donc bien réel³¹. Afin d'aider les enfants et les jeunes à s'intégrer dans leurs communautés d'accueil, il faut prendre des mesures efficaces pour régler des questions telles que les traumatismes subis, les problèmes de malnutrition, les violences sexistes et les barrières linguistiques et culturelles. Cela nécessite une approche plus globale venant compléter l'aide humanitaire.

En Jordanie, l'UE aide le gouvernement à assurer la gratuité de l'enseignement pour les enfants syriens réfugiés au moyen d'un programme d'appui budgétaire.

Lorsque les déplacements forcés se prolongent, les communautés d'accueil et leurs systèmes d'enseignement public peuvent avoir des difficultés à accueillir un tel nombre d'enfants et de jeunes déplacés et à prendre en compte leur diversité. La nécessité de disposer d'outils d'intégration plus solides devient donc plus pressante. Le défi majeur est de faire en sorte que les gouvernements et autres autorités disposent des ressources et des capacités nécessaires pour fournir un accès à un **enseignement de qualité, équitable et complet** tant aux personnes déplacées qu'aux populations locales, **et ce à tous les niveaux (enseignement préscolaire, primaire, secondaire, professionnel et supérieur)**. Pour y parvenir, les autorités devraient tirer le meilleur parti des enseignants et des autres membres du personnel éducatif qui figurent parmi les personnes déplacées, ce qui permettrait également de sensibiliser le système éducatif du pays d'accueil à la dimension interculturelle. Une analyse des différents niveaux d'instruction des personnes déplacées de force et des populations qui les accueillent, ainsi que des différents besoins revêt une importance particulière pour apporter une réponse adéquate. La coopération au développement soutient les communautés d'accueil au moyen de **programmes d'appui budgétaire et de renforcement des infrastructures**, ce qui accroît leur **résilience et leur préparation**. L'éducation et la formation linguistique, dispensées dans un environnement sûr, non violent et respectueux de l'égalité entre les hommes et les femmes, constituent un des outils les plus puissants pour aider les personnes déplacées de force, et tout particulièrement les femmes et les filles, à s'intégrer dans leur communauté d'accueil.

Une coopération plus étroite entre les acteurs humanitaires et les acteurs du développement peut garantir la continuité de l'enseignement en comblant l'écart entre l'éducation dans les situations d'urgence et l'accès à un enseignement de qualité, équitable et complet à tous les niveaux. Par ailleurs, grâce à une planification stratégique associant l'aide humanitaire et le développement, les personnes pourraient profiter des **avancées technologiques** telles que les smartphones, les tablettes et l'internet pour un apprentissage en ligne et un enseignement plus

²⁹ Objectif de développement durable n° 4 (une éducation de qualité): assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.

³⁰ «World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014» (Le monde en guerre. HCR: Tendances mondiales, les déplacements forcés en 2014), juin 2015.

³¹ ODI — «Education in Emergencies and Protracted Crises: Toward a Strengthened Response» (L'éducation dans les situations d'urgence et de crises prolongées: vers une réponse renforcée). Document d'information pour le sommet d'Oslo sur l'éducation pour le développement, 6 et 7 juillet 2015.

interactif, ce qui pourrait contribuer à surmonter les obstacles culturels et linguistiques. Pour ce qui est de l'enseignement supérieur, l'octroi de bourses donnant accès aux universités et la coopération entre universités pourraient permettre aux étudiants de rester accrédités durant leur déplacement.

- *Les réfugiés somaliens peuvent bénéficier de programmes d'enseignement certifiés conjointement, leur offrant une accréditation dans les universités kényanes et canadiennes.*
- *En Jordanie, l'UE finance un programme pour l'enseignement supérieur qui permet tant aux réfugiés qu'aux étudiants locaux d'accéder à des «cours en ligne ouverts et massifs». Ce programme est mis en œuvre par le British Council.*
- *Au Kenya, en République démocratique du Congo et au Soudan du Sud, le HCR et une fondation privée ont mis sur pied 18 écoles «en réseau instantané» fonctionnant à l'énergie solaire. Les étudiants utilisent des tablettes connectées à l'internet pour suivre des instructions, étudier et effectuer des recherches, tandis que leurs professeurs emploient des tableaux blancs interactifs comme support pédagogique majeur durant les cours.*

De même, les innovations dans l'**enseignement non formel** doivent être encouragées. Elles devraient s'inspirer des bonnes pratiques, telles que fournir un enseignement de base adapté aux enfants qui travaillent, ainsi qu'une formation linguistique et autre aux professeurs et aux étudiants au moyen des technologies mobiles.

Actions:

- Assurer une coordination plus étroite avec les pays d'accueil pour analyser les niveaux d'enseignement et les besoins en la matière et assurer une plus grande continuité entre l'éducation dans les situations d'urgence et l'enseignement non formel et/ou les services d'enseignement public.
- Encourager les pays d'accueil à exploiter le potentiel des enseignants/membres du personnel éducatif qui figurent parmi les personnes déplacées à tous les niveaux d'enseignement.
- Soutenir sur les plans financier et opérationnel le bon fonctionnement des services d'enseignement public tout en promouvant un accès équitable à l'enseignement pour les enfants déplacés, tout particulièrement les filles.
- Utiliser les avancées technologiques telles que l'internet, les smartphones et l'enseignement interactif pour faciliter l'intégration et l'apprentissage.
- Faciliter l'accès aux universités, notamment en octroyant des bourses, et mettre en place des programmes d'enseignement à distance et des programmes certifiés au niveau de l'enseignement supérieur, qui permettent une accréditation flexible.

2.3.2. ACCES AU MARCHE DU TRAVAIL

Un des moyens les plus efficaces de réduire la dépendance des personnes déplacées de force à l'égard de l'aide et d'accroître leur autonomie est de leur permettre d'accéder au marché du travail. Cet accès permet aux personnes déplacées d'être **indépendantes financièrement** et les aide à **s'intégrer**, à **apporter leur contribution à leur communauté d'accueil** et à **apprendre la langue du pays d'accueil**, tout particulièrement si l'emploi vise à profiter tant aux personnes déplacées qu'aux populations locales et à alléger la pression sur la communauté d'accueil. En revanche, le fait de ne pas permettre aux personnes déplacées de force de travailler ou de leur imposer des restrictions partielles à cet égard est susceptible de provoquer une hausse de l'économie informelle, avec des conséquences négatives telles que la réapparition du travail des enfants, le travail forcé, des formes d'exploitation au travail ainsi que le risque de dumping social et les tensions qui en découlent entre la communauté d'accueil et les personnes déplacées. Les personnes déplacées de force sont **potentiellement des travailleurs, des professionnels, des entrepreneurs et des acteurs du développement**. Leur participation aux activités économiques locales dans leur pays d'accueil peut être très bénéfique pour l'ensemble de la région. Toutefois, pour exploiter ce potentiel, les cadres juridiques nécessaires doivent être en place. Cette question devrait être abordée dans le cadre des dialogues politiques. La coopération au développement peut aussi apporter sa pierre à l'édifice, en fournissant non seulement des possibilités d'emploi, mais également une aide au renforcement des capacités au gouvernement du pays d'accueil.

Au Liban, l'UE finance l'enquête sur les forces de travail et le niveau de vie, qui inclura les réfugiés syriens. Cette enquête contribuera à l'élaboration des politiques et aux systèmes d'information sur le marché du travail, qui sont fondamentaux pour la planification du développement humain.

Dans le prolongement de la déclaration de l'Union pour la Méditerranée sur l'économie bleue, la Commission promeut des initiatives portant sur l'intégration des populations déplacées de force dans des programmes de développement des compétences et de création d'emplois dans les secteurs marin et maritime.

L'intervention précoce des acteurs du développement dans une crise liée à des déplacements forcés peut augmenter de manière considérable la **préparation des communautés d'accueil** à un afflux de personnes déplacées. La coopération au développement peut aider les pays d'accueil à faire participer les personnes déplacées de force aux travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre. Cela permettrait d'aider les personnes déplacées de force à **mieux s'intégrer dans la communauté d'accueil**, mais également, grâce aux recettes fiscales, d'alléger la charge financière pesant sur le pays d'accueil en raison de l'accueil des réfugiés. En outre, les travaux publics pourraient profiter à la communauté locale et fournir une solution prête à l'emploi en cas de futur afflux. Par ailleurs, la création de bases de données sur les compétences et l'ancienne profession des personnes déplacées de force peut se révéler utile pour des projets ad hoc et stimuler la mobilité de la main-d'œuvre au sein de la communauté d'accueil locale.

L'Economic Policy Research Foundation de Turquie a mis au point un système permettant de recenser les compétences des réfugiés qui répondent aux besoins des entreprises.

Actions:

- Fournir un soutien stratégique et une expertise pour aider les gouvernements des pays d'accueil à mettre en place une législation qui permette aux personnes déplacées d'accéder au marché du travail formel et à un travail décent et qui les protège de toute exploitation au travail.
- Garantir l'intervention précoce des acteurs du développement en vue de définir les travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre qu'il serait possible de réaliser (en liaison avec le gouvernement du pays d'accueil et le secteur privé) ainsi que d'employer les personnes déplacées dans le cadre de programmes de type «argent contre travail».
- Promouvoir la collecte de données et la mise en place de bases de données sur les compétences, les qualifications et les anciens emplois des personnes déplacées de force afin qu'elles puissent travailler, dans le respect total des normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel.
- Renforcer le dialogue social avec les partenaires sociaux, les organisations professionnelles et les autorités dans les pays d'accueil. L'objectif devrait être de mieux évaluer les besoins du marché du travail et d'améliorer la reconnaissance des compétences et des qualifications pour favoriser une plus grande mobilité légale, y compris en ce qui concerne les personnes déplacées de force.
- Participer activement aux travaux des enceintes multilatérales sur l'accès aux marchés du travail et les normes en matière de travail décent pour les réfugiés³².

2.3.3. ACCES AUX SERVICES

L'aide humanitaire ne peut suffire à traiter les besoins potentiels à plus long terme des personnes déplacées de force, comme le logement, les soins de santé, la nutrition, la protection, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ainsi que l'éducation. En outre, l'exclusion des personnes déplacées de force des services publics des communautés d'accueil peut aboutir à une **dépendance à l'égard de l'aide qui entrave le développement durable tant des communautés d'accueil que des personnes déplacées**. Dans la mesure du possible, les personnes déplacées de force devraient être intégrées dans les structures de prestation de services déjà en place, de manière à leur garantir un accès égal et équitable aux services. L'octroi d'un tel accès peut néanmoins poser problème, car l'afflux de réfugiés crée d'importantes tensions budgétaires pour les pays d'accueil, notamment parce que ceux-ci sont généralement des économies vulnérables et à faible revenu. Des services tels que les soins de santé, le logement, l'emploi, la formation et l'aide à l'enfance sont soumis à des pressions considérables, non seulement en raison de la situation du pays d'accueil lui-même, qui peut être précaire, mais également en raison de la pénurie potentielle de professionnels de la santé compétents pour répondre aux besoins des réfugiés sur le plan de la santé mentale, du stress

³² Tels que les discussions de l'OIT lors des 105^e et 106^e sessions de la Conférence internationale du travail sur la question normative relative à l'emploi et au travail décent pour la paix, la sécurité et la résilience face aux catastrophes: révision de la recommandation en matière d'emploi (transition de l'état de guerre à l'état de paix), 1944 (n° 71); la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies sur les réfugiés et les migrations en septembre 2016 et la réunion tripartite préparatoire d'experts de l'OIT sur l'accès des réfugiés au marché du travail.

post-traumatique et des violences sexistes. En cas de réelle urgence, lorsque les systèmes existants ne peuvent supporter une telle pression, il peut s'avérer nécessaire de mettre en place, à titre provisoire, des systèmes parallèles en vue de fournir des services supplémentaires. Ces systèmes devraient être intégrés dans les systèmes nationaux et locaux existants dès que les conditions le permettent.

Dans le même temps, des mesures complémentaires visant à soutenir les stratégies de développement durable à plus long terme et à préserver la situation macroéconomique des pays touchés sont essentielles. Les acteurs internationaux ont à leur disposition un certain nombre de mesures et d'instruments pour contribuer à atteindre la **stabilité macroéconomique**: un appui aux travaux d'analyse sur les incidences macroéconomiques pour éclairer les stratégies globales, des mesures d'appui visant à stimuler le redressement économique et à intégrer les réfugiés dans la main-d'œuvre, ou des prêts à taux préférentiel destinés à relancer le développement commercial, créateur d'emplois.

En Iran, le gouvernement a récemment annoncé une initiative conjointe avec le HCR et l'organisme iranien d'assurance-maladie, dont l'objectif est d'intégrer près d'un million de réfugiés afghans et irakiens dans le système national de soins de santé – le régime public universel d'assurance-maladie.

La protection sociale est également indispensable pour renforcer l'autonomie des personnes déplacées de force et leur apporter un **soutien régulier et prévisible à long terme en vue de lutter contre l'état de fragilité chronique**. En raison des pressions financières que subissent de nombreux pays d'accueil, il est nécessaire de concevoir une stratégie de programmation pluriannuelle pour **compléter les efforts des pouvoirs publics** et l'assistance fournie par d'autres acteurs. Afin d'aider à créer un **filet de protection sociale**, il est impératif de mettre en place des systèmes d'échange d'informations et de traçabilité des prestations, ainsi qu'une planification du financement et des mesures d'urgence entre les acteurs humanitaires et les acteurs du développement de l'UE et les autorités publiques.

En Jordanie, le projet de l'UNRWA³³ intitulé «Renforcer la résilience des réfugiés palestiniens en provenance de Syrie» introduit un ensemble d'interventions de protection (aides en espèces, accès à l'enseignement de base et interventions humanitaires ciblées) visant à empêcher ces réfugiés de se retrouver dans une situation d'extrême vulnérabilité.

Actions:

- Aider les gouvernements des pays d'accueil à mettre en place des approches intégrées sur le plan de la prestation des services et de l'élaboration de programmes de protection sociale en faveur à la fois des personnes déplacées et des populations locales.
- Fournir un appui budgétaire aux services publics ainsi qu'aux autres prestataires de services tels que les organisations de la société civile sous pression, afin de compléter les actions des pouvoirs publics et de remédier aux lacunes, dans la mesure du possible.

³³ Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

- Promouvoir l'intégration de programmes d'urgence dans les systèmes nationaux de protection sociale.
- Promouvoir et soutenir l'extension des services de sécurité et de justice aux réfugiés et aux personnes déplacées de force.

3. CONCLUSION

En dépit des efforts déployés par l'UE, premier donateur dans le domaine du développement et principal acteur humanitaire à l'échelle mondiale, l'ampleur et la complexité de la problématique des déplacements forcés exigent que d'ambitieuses mesures supplémentaires soient prises. Des approches qui prennent uniquement en compte les besoins humanitaires immédiats sont incompatibles avec le caractère massif et prolongé des déplacements forcés. L'aide au développement doit intervenir dès le début d'une crise, non seulement pour en traiter les causes profondes, mais aussi pour répondre aux besoins des personnes déplacées et des populations d'accueil sur le plan du développement.

La présente communication propose une approche axée sur le développement en faveur des réfugiés, des PDI et des populations locales, l'accent étant mis sur leurs vulnérabilités et capacités spécifiques. Elle introduit des **mesures associant de multiples acteurs, y compris le secteur privé, en s'appuyant sur des données probantes montrant ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas dans différents contextes**. En se fondant sur des partenariats solides avec les pays d'accueil, elle appelle à un renforcement des synergies entre les acteurs humanitaires et les acteurs du développement pour ce qui est du partage des analyses et de la programmation, ainsi que de la prévisibilité et de la flexibilité du financement, y compris à l'échelon local, d'où proviennent les réponses les plus innovantes. L'objectif est de favoriser la **résilience** et l'**autonomie** des personnes déplacées de force grâce à un enseignement de qualité, l'accès aux débouchés économiques et la protection sociale.

Une politique de l'UE visant à traiter les situations de déplacements forcés contribuera à éviter la fragmentation ou le chevauchement des mesures prises au niveau européen, ainsi qu'à exploiter davantage les éventuelles économies d'échelle. La cohérence et, partant, l'efficacité des mesures prises par l'UE et par ses États membres en seront renforcées.

Le sommet humanitaire mondial qui se tiendra sous l'égide des Nations unies en mai 2016 constitue une occasion unique pour l'UE et ses États membres de nouer le dialogue avec d'autres acteurs en vue d'**attirer l'attention des responsables politiques à un stade précoce et de susciter une volonté de mettre en place une approche globale plus cohérente et plus complète concernant les déplacements forcés, en s'appuyant sur un programme stratégique commun et sur une coopération renforcée entre les donateurs internationaux, les gouvernements des pays d'accueil, les communautés locales, la société civile et les personnes déplacées elles-mêmes**.