

## CACHÉS ET DANS LE BESOIN: DÉPLACEMENT URBAIN AU SUD DU MALI

Malgré les déclarations des gouvernements maliens et français, qui présentent leurs actions contre les insurgés au nord du Mali comme un succès, le bon déroulement des élections présidentielles en Août et le déploiement partiel de la Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA), la situation sécuritaire n'est pas revenue à la normale. Le nord n'a pas vu de retour significatif de fonctionnaires du gouvernement malien et les services de base dans cette région restent très limités. Pourtant, les Etats donateurs et le reste de la communauté internationale veulent présenter le Mali comme une opération de contre-terrorisme réussie. Ce discours politique de stabilité masque le besoin urgent d'une réponse humanitaire forte et s'inscrivant dans la durée à la souffrance des déplacés internes dans le sud du pays. Le nombre de déplacés internes au Mali est estimé à 283 000. La plupart vit au sud sans protection ou aide adéquates. L'aide humanitaire fournie actuellement dans le sud ne prend pas en considération les besoins des déplacés internes à moyen terme et ne parvient pas à combler les lacunes en matière de protection. Les donateurs et agences humanitaires devraient impérativement concentrer leurs efforts sur les besoins de ces déplacés internes et assurer le respect du principe humanitaire de rapatriement librement consenti, dans la sécurité et la dignité.

### CONTEXTE

Au cours des ces deux dernières années, le Mali a vu se développer une situation d'urgence humanitaire complexe dont implications politiques et sécuritaires pour la région du Sahel sont vastes. En janvier 2012, les séparatistes touaregs, connus sous le nom de Mouvement National de

Libération de l'Azawad, qui a des griefs historiques contre le gouvernement du Mali, ont lancé une rébellion dans le but d'établir un état indépendant au nord. L'incapacité du gouvernement malien à riposter contre la rébellion armée a entraîné un coup d'état de l'armée malienne ayant conduit à l'établissement d'un Gouvernement intérimaire.

### RECOMMANDATIONS

- L'équipe de pays chargée de l'action humanitaire au Mali devrait développer un plan d'action afin de répondre aux besoins de protection et d'aide des personnes déplacées internes et les membres de la communauté d'accueil très vulnérables.
- Les Etats-Unis et autres donateurs devraient impérativement financer un programme humanitaire pour le sud du Mali au long terme à travers le plan de réponse stratégique 2014.
- L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et ses partenaires devraient développer une note d'orientation globale sur les meilleures pratiques en terme de délivrance de protection et d'aide humanitaire aux déplacés internes urbains.
- Le Coordinateur des secours d'urgence de l'ONU devrait soutenir le HCR dans ses efforts visant à garantir les ressources humaines et financières nécessaires afin de fournir un leadership fort et d'assurer la coordination du cluster protection.
- Le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur résident des Nations Unies/Coordonnateur humanitaire au Mali doivent impérativement continuer à défendre la position de l'équipe de pays chargée de l'action humanitaire sur la facilitation des retours au nord.
- Le gouvernement malien devrait inviter le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des déplacés internes à commencer les consultations sur le développement d'une politique concernant le déplacement interne, qui devrait comprendre des possibilités d'intégration locale pour les déplacés internes souhaitant rester dans le sud de manière permanente.

Au nord, ce vide de pouvoir a été l'opportunité pour les séparatistes de prendre le contrôle de vastes zones et de centres de population clés. La situation sécuritaire s'est rapidement détériorée après que les séparatistes touaregs ont été forcés à partir par des groupes islamistes extrémistes armés, notamment Ansar Dine, Al-Qaïda au Maghreb Islamique ainsi que son groupe dissident, le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest. Les civils ont fui les affrontements entre les forces gouvernementales, les combattants touaregs et les islamistes.

En janvier 2013, alors que les insurgés islamistes ont étendu leur zone de contrôle et se sont déplacés vers la capitale, la France (à la demande du gouvernement intérimaire) a lancé une offensive militaire dans le nord. L'intervention française a affaibli et dispersé les insurgés mais n'est pas parvenue à éliminer la menace qu'ils constituent.

En avril 2013, le Conseil de Sécurité de l'ONU a approuvé la transition de la mission internationale de soutien au Mali dirigée par des pays africains à la MINUSMA, avec une autorisation de déploiement de 12 000 hommes. Environ 6 000 casques bleus sont actuellement déployés, principalement au nord du pays.

Jusqu'à fin septembre, la situation sécuritaire au nord montrait des signes d'amélioration, avant que des insurgés lancent une attaque sur Tombouctou, suivie, quelques semaines plus tard, par des attaques multiples à Gao et Kidal. La résurgence de la violence a entraînée, avec le soutien de l'armée malienne, la reprise des opérations militaires françaises au nord Mali à la fin octobre.

Le conflit au nord et l'instabilité politique connexe au niveau national ont eu des conséquences humanitaires de grande ampleur. L'apogée du conflit a vu les civils au nord soumis à des violations massives des droits de l'homme, y compris des massacres indiscriminés et exécutions ciblées, mutilations, enlèvements, viols et autres formes de violences basées sur le genre (VBG) ainsi que le recrutement d'enfants soldats.

Le nombre de personnes ayant fui le nord et maintenant déplacées à l'intérieur du Mali ou bien comme réfugiés dans les pays voisins est estimé à environ 500 000 (bien que la précision de ces chiffres ne soit pas garantie). Suite au bon déroulement des élections présidentielles en Août 2013, le gouvernement malien est désormais enclin à présenter le nord du Mali comme stable et encourage ainsi activement le rapatriement des déplacés internes. Ainsi, des dizaines de milliers d'entre eux ont suivi cette recommandation.

## RÉPONSE HUMANITAIRE DANS LE SUD

“C'est vrai, nous regardons vers le nord”, a dit un travailleur humanitaire au Mali à Refugees International en septembre. “Les donateurs ont intérêt à stabiliser le nord. Mais nous ne pouvons pas oublier le sud, où se trouve la majorité des besoins, et où se trouvera la majorité des besoins dans un avenir proche.”

Au regard des actions des donateurs et de l'équipe Equipe Humanitaire du Pays (EHP), il est évident qu'une attention disproportionnée est portée au nord du Mali, en comparaison avec le sud. Depuis la dernière mission de RI au Mali en octobre 2012, au cours de laquelle d'importantes lacunes dans la réponse au déplacement interne avaient été relevées, la capacité humanitaire a été améliorée sur tous les plans. La réponse humanitaire au sud est pourtant loin d'être complète. Beaucoup de besoins élémentaires des déplacés internes, notamment financiers afin de se loger, de se nourrir, d'avoir accès aux soins médicaux et pouvoir être scolarisé ne sont pas couverts.

À leur arrivée dans le sud, la majorité des déplacés internes vivait dans des familles d'accueil. Ces familles ont pour la plupart épuisé leurs ressources depuis. Ainsi, la majorité des déplacés internes doit désormais louer un abri. Le flux de déplacés internes dans le sud a également mené à l'augmentation de la compétitivité du marché du travail ainsi que des coûts de la nourriture et des loyers. Peu d'organisations fournissent de l'aide à la population déplacée et le peu d'aide que les déplacés internes reçoivent est en grande partie constituée de virements en espèces. Bien que cela soit une manière innovante d'aider les déplacés internes ne vivant pas au sein de camps, les virements en espèces sont attribués pour de courtes périodes et ne suffisent pas à couvrir tous les besoins des déplacés internes.

Compte tenu du fait que beaucoup de déplacés internes resteront dans le sud au moyen terme, il est impératif que l'EHP se réunisse pour développer un plan d'action pour le sud qui porterait une attention particulière aux moyens de subsistance et à la sécurité alimentaire des personnes déplacées comme des communautés d'accueil. Dans les semaines à venir, l'EHP entreprendra un bilan des besoins humanitaires afin d'en informer le Plan de Réponse Stratégique, chargé de proposer une réponse à plus long terme que la méthode utilisée actuellement pour solliciter des fonds humanitaires. Ceci sera une opportunité idéale pour que les besoins des déplacés internes au sud soient analysés par l'EHP et que la priorité leur soit donnée dans le cadre de la crise humanitaire d'ampleur nationale.

La pauvreté extrême de la population dans son ensemble est défi le plus considérable qui se pose à l'action humanitaire au sud du Mali. Il est difficile de s'assurer que les déplacés internes puissent avoir accès à l'aide et aux services de base quand leurs hôtes sont confrontés aux mêmes problèmes. Ceci étant dit, les déplacés internes ne peuvent pas simplement être ignorés: ils ont besoin d'un soutien spécial du fait du traumatisme qu'ils ont vécu au nord et des difficultés engendrée par le déplacement forcé (par exemple, la perte de leur logement, de leur capital, de leurs ressources et revenu, ainsi que de leurs réseaux de soutien social; l'interruption ou l'arrêt de la scolarisation; la séparation forcée de leur famille; et le traumatisme psychosocial, en particulier chez les enfants). Dans ce contexte, il est vital que l'aide humanitaire soit fournie de manière à ne pas créer des tensions entre les populations déplacés et les populations d'accueil, en particulier si ces premiers vivent au sein des foyers de ces derniers.

Bien que les travailleurs humanitaires au Mali reconnaissent qu'il vaut mieux que les déplacés internes vivent au sein de la communauté plutôt que dans des camps, ils soulignent que les directives actuelles concernant la protection et l'assistance des déplacés internes a été presque exclusivement pensée dans un contexte de camp. Le HCR doit mener un processus dans le but de combler cette lacune dans les directives. Etant donné le nombre considérables de déplacés internes vivant dans des milieux urbains appauvris, au Mali et dans le reste du monde, l'absence de directive sur ce sujet est particulièrement problématique.

## **PROBLÈMES DE PROTECTION DANS LE SUD**

Une des lacunes les plus flagrantes de la réponse humanitaire au Mali est le manque de programmes de protection destinés aux déplacés internes les plus vulnérables, notamment les femmes, les enfants, les familles séparées par la violence, les foyers dirigés par des femmes et survivantes de VBG.

Au cours de la crise au nord, de nombreux cas de femmes et de filles violées devant leur famille ou enlevées par des groupes armés ont été rapportés. En 2012, le sous-cluster VBG a identifié plus de 2800 cas de VBG. Ce chiffre ne reflète probablement qu'une minorité des incidents réels, étant donné que beaucoup d'incidents ne sont pas rapportés par les victimes qui craignent d'être stigmatisées ou de subir des représailles. Des interviews de déplacés internes menées par RI ont fait révéler un besoin urgent de soutien psychosocial chez les survivantes de VBG profondément traumatisées par la violence qu'elles ont subi au nord et qui vivent maintenant dans le sud.

Les déplacés internes vivant dans le sud sont sans cesse

confrontés à des menaces contre la protection. A titre d'exemple, il n'est pas inhabituel que quatre ou cinq familles soient entassées dans une maison, exposant ainsi les femmes et les enfants à un plus grand risque de violences sexuelles. Dans d'autres cas, les déplacés internes ont recours à des stratégies d'adaptation néfastes afin de gérer les défis liés au déplacement. Ces stratégies d'adaptation néfastes incluent mariages forcés et précoces ainsi que prostitution de survie.

“Les femmes déplacées qui s'engagent dans la prostitution de survie à Bamako auront souvent de nombreux clients afin de pouvoir se nourrir, payer leur loyer et s'habiller,” a expliqué un travailleur humanitaire à RI. “De jeunes filles se livrent également à la prostitution de survie, parfois de leur propre gré et parfois suite à des pressions exercées par un membre de la famille ou de la famille d'accueil.”

Malgré ces problèmes, les agences humanitaires au Mali n'ont pas entrepris d'analyse détaillée de protection ou établi une stratégie de protection pour les déplacés internes au sud. Beaucoup des organisations internationales qui ont l'expertise appropriée concentrent leurs efforts au nord. La plupart des personnes dans le besoin sont hors de portée des quelques organisations locales de la société civile dont les budgets ainsi que l'expertise en terme de protection et de VBG sont très limités.

La faiblesse de la réponse en terme de protection des déplacés internes dans le sud peut être attribuée en partie à la capacité limitée des partenaires de protection ainsi qu'au fait que cette réponse humanitaire souffre d'un manque de financement.

En novembre 2012, une mission de RI a conclu que le cluster protection au Mali n'était pas efficace en pratique. Cette situation a été rectifiée temporairement par le déploiement et la performance solide d'un représentant du Projet de Capacité permanente de protection, resté dans le pays jusqu'en Août 2013. Au moment où ce rapport a été rédigé, le poste était vacant. Bien que la nomination d'un codirigeant du cluster protection venu d'une ONG ait été discutée pendant plusieurs mois, le HCR n'a pas signé de mémorandum d'entente avec l'agence qui a accepté de prendre cette responsabilité.

La plupart des agences humanitaires interviewées par RI au Mali ont émis des inquiétudes quant aux dysfonctionnements du cluster protection ainsi qu'à l'incapacité du HCR à le diriger efficacement. Les réunions cluster ont été écrites comme trop longues (durant souvent plus de trois heures) et ne menant pas à des conclusions contenant des actions pouvant être mises en pratique, contrôlées, et s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie de protection commune. En effet, une telle stratégie ne semble pas exister.

Alors que le HCR prévoit la nomination d'un nouveau coordinateur sur place d'ici quelques semaines et du personnel additionnel a été recruté afin de mener à bien le cluster protection, ce hiatus n'a pas donné une bonne image de l'organisation. Etant donné que le gouvernement malien encourage le retour prématuré des déplacés internes, le Coordinateur pour les secours d'urgence de l'ONU et le Haut Commissariat pour les Réfugiés devraient travailler conjointement afin que cette lacune de protection soit comblée.

Le retour des déplacés internes est devenu un sujet hautement politique et est utilisé par le gouvernement malien pour démontrer que les groupes d'insurgés islamiques ne sont plus une menace pour la stabilité du pays. Le gouvernement encourage activement le retour des déplacés internes au nord en faisant des annonces à la radio et en arrangeant le transport et en fournissant des packs d'aides aux personnes retournant au nord.

Des déplacés internes ont dit à RI que ces initiatives officielles avaient mené des membres de leur famille à suivre les conseils du gouvernement en retournant au nord avant de revenir dans le sud, après avoir constaté à quel point les conditions y étaient difficiles. D'autres déplacés internes ont expliqué que les conditions déplorables dans le sud leur avaient laissé peu de choix que de retourner dans le nord. Beaucoup de déplacés internes ont expliqué à RI qu'ils souhaitaient retourner au nord, mais qu'ils n'étaient pas prêts à se réinstaller dans le nord tant que la présence du gouvernement serait si limitée, la situation sécuritaire si fragile, et les services de base indisponibles.

Si la situation sécuritaire continue à se détériorer au nord, il sera de plus en plus difficile pour les agences humanitaires de mettre en œuvre un programme d'aide de grande ampleur pour les rapatriés et leurs communautés au nord. En effet, ces agences sont déjà confinées au centre des villes, où la situation sécuritaire est le plus stable.

Le EHP a déjà développé une position claire sur cette question, en décidant de ne pas faciliter les retours au nord jusqu'à ce que la situation sécuritaire et les services de base soient de nouveau en place. De plus, afin d'aider les personnes retournées dans le nord spontanément, les agences de l'ONU et les ONG ont décidé d'améliorer les services dans les zones de retour, en ciblant les personnes vulnérables plutôt que les rapatriés. Cette stratégie a pour but de réduire les tensions potentielles entre les personnes restées au nord et celles qui ayant fui.

La position du gouvernement sur les retours est aussi problématique dans la mesure où la MINUSMA est intégrée de manière structurelle, ce qui signifie que l'aide

humanitaire de l'ONU au Mali n'est pas indépendante de ses activités militaires et politiques. C'est la raison pour laquelle il est crucial que le Coordinateur Humanitaire de l'ONU continue de défendre la position adoptée par l'EHP sur les retours.

## INTÉGRATION LOCALE

Une petite proportion des déplacés internes (environ cinq pourcent, selon plusieurs ONG) a exprimé une envie de s'installer dans le sud au long terme ou de manière permanente. Dans certains cas, cela est dû au traumatisme qu'ils ont vécu lors du conflit ou à la stigmatisation dont les survivantes de violence basée sur le genre ou celles qui se sont livrées à la prostitution de survie dans le sud ont fait l'expérience. D'autres ont perdu leur maison ou leurs biens au nord et se sont habitués à un mode de vie plus urbain.

Bien que la situation au nord soit susceptible de rester instable dans un futur proche, le nombre de déplacés internes optant pour l'intégration locale dans le sud est susceptible d'augmenter au fur et mesure que leur déplacement se prolonge. Mais atteindre cette solution sera extrêmement difficile du fait de la pauvreté chronique qui affecte les Maliens dans les centres urbains, ainsi que des pénuries de terre, de logement, et de services de base.

A Mopti, par exemple, au moins 220 familles se sont adressées au maire pour lui demander l'attribution de terres afin de pouvoir rester dans la ville. Jusqu'à présent, cette demande n'a pas été octroyée. L'intégration locale est mentionnée dans la stratégie de solutions durables du EHP, mais les agences humanitaires interviewées par RI n'ont pas pu fournir de détails sur cette approche.

Le phénomène de déplacement interne au Mali étant susceptible de se prolonger en l'absence de solutions viables, le gouvernement devrait inviter le rapporteur spécial sur les droits de l'homme des déplacés internes à commencer les consultations sur le développement d'une politique nationale à l'attention des déplacés internes. Une telle politique devrait viser les besoins des déplacés internes au court terme ainsi que l'identification de solutions plus durables – y compris le retour sûr et l'intégration locale, pour ceux qui choisissent de ne pas retourner au nord. En attendant, l'EHP et le gouvernement devraient travailler ensemble sur un cadre d'intégration locale.

*Michelle Brown et Marcy Hersh se sont rendues à Bamako et Mopti, au Mali et à Dakar, au Sénégal en octobre 2013 pour évaluer la situation des Maliens déplacés par le conflit.*