

Draft, 16 Août 2014

**Mali stratégie de solutions durables  
pour les PDI, les retournés et les  
rapatriés, 2014-2017**

laptop\_home  
[Date]

# Table des matières

Abréviations

<b>Résumé exécutif</b> .....	Error! Bookmark not defined.
<b>1. Le processus de développement d'une stratégie de SD au Mali</b> .....	<b>7</b>
1.1 Le concept de SD .....	<b>8</b>
1.2 Objectifs stratégiques .....	<b>10</b>
<b>2. Contexte</b> .....	<b>10</b>
<b>2.1 La population de PDI au Mali</b> .....	<b>12</b>
<b>2.2 Les réfugiés maliens</b> .....	<b>14</b>
<b>2.3 Mécanismes de protection et d'assistance aux PDI et aux réfugiés</b> .....	<b>15</b>
2.3.1 Instruments légaux sur le plan international .....	<b>16</b>
2.3.2 Plans et stratégies humanitaires et de développement .....	<b>17</b>
<b>3. Acteurs clés et coordination</b> .....	<b>20</b>
<b>4. Besoins et stratégie de réponse</b> .....	<b>22</b>
<b>4.1 Principes d'intervention</b> .....	<b>23</b>
<b>4.2 Bénéficiaires et zones géographique d'intervention</b>	
<b>4.3 Besoins prioritaires et domaines d'intervention</b> .....	<b>26</b>
4.3.1 Réconciliation et cohésion sociale .....	26
4.3.2 Sécurité alimentaire, moyens d'existence et relèvement immédiat .....	27
4.3.3 Propriété, biens et documents légaux .....	29
4.3.4 Administration et système judiciaire .....	30
4.3.5 Services sociaux de base et infrastructures .....	32
4.3.6 Protection, sécurité and état de droit.....	34
4.3.7 Tableau récapitulatif des interventions possibles en faveur des PDI et des retournés et indicateurs de suivi .....	34
<b>5. Risques</b> .....	<b>40</b>
<b>6. Recommandations</b> .....	<b>41</b>
Annexes .....	<b>45</b>
Bibliographie .....	<b>46</b>

## Abréviations

AGR	Activité génératrice de revenu
CMP	Commission Mouvement de populations
CRZPC	Commission de réhabilitation en zones post-conflits
DNDS	Direction Nationale du Développement Social
EHA	Eau hygiène assainissement
EHP	Equipe humanitaire pays
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
IASC	Comité permanent inter organisation (Inter Agency Standing Committee)
IDMC	Observatoire des situations de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Centre)
NRC	Conseil norvégien pour les réfugiés (Norwegian Refugee Council)
NU	Nations Unies
OCHA	Office des NU pour la coordination des affaires humanitaires
OIM	Organisations Internationales pour les Migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
PDI	Personne déplacée interne
Pnud	Programme des Nations Unies pour le Développement
Ravec	Recensement administratif à vocation électorale
SD	Solutions durables
PDNA-RN	Plan de Développement Accéléré des Régions du Nord
PTF	Partenaires techniques et financiers
UA	Union Africaine
VBG	Violence basée sur le genre

## Résumé

1. A la suite du déplacement massif de populations résultant de la crise de 2012 dans le Nord du Mali, plus de 383.000 personnes<sup>1</sup> sont retournées spontanément dans leurs foyers. Parmi elles, entre 12.000 et 23.000 réfugiés<sup>2</sup> sont rentrés en provenance de pays voisins : Algérie, Burkina Faso, Mauritanie, Niger. Plus de **128.000** personnes étaient encore déplacées à l'intérieur du pays en juin 2014 et **141.000** réfugiés demeurent dans les pays voisins depuis avril 2014.<sup>3</sup>

2. Pour répondre à la problématique des déplacements (en matière de droits de l'homme, de reconstruction nationale et de consolidation de la paix, sur le plan humanitaire et en matière de développement), le Secrétaire Général des Nations Unies, à travers la Décision 2011/20, a élaboré un cadre préliminaire intitulé «*Ending Displacement in the Aftermath of Conflict*»<sup>4</sup> qui établit des priorités et des responsabilités pour la réalisation de solutions durables en faveur des PDI et des réfugiés retournant dans leurs zones d'origine. Au Mali, le Coordonnateur Humanitaire et Coordonnateur Résident des NU s'est vu confier la direction du processus de développement d'une Stratégie de Solutions Durables. Trois agences, l'OIM, le HCR et le PNUD ont été chargées de la mise en œuvre de cette stratégie, en coordination avec les autorités et les partenaires humanitaires et de la société civile.

3. Objectifs de cette stratégie et définition du concept de solution durable

(i) Favoriser l'adoption d'approches communes à court et à moyen terme pour atteindre des solutions durables pour les PDI, les rapatriés et les communautés d'accueil.

En terme de calendrier et vu la longueur et la complexité du processus de solutions durables, favoriser dans l'immédiat l'adoption d'interventions ou d'activités à court et à moyen terme<sup>5</sup> (i.e. réalisables dans les premiers 24 mois après la fin du conflit) et ce tel que préconisé dans le cadre préliminaire relatif aux solutions durables des Nations Unies.

(ii) Intégrer les considérations et l'approche relatives aux solutions durables dans la réponse des acteurs gouvernementaux, humanitaires et de développement consécutives aux déplacements de populations en 2012 et 2013.

---

<sup>1</sup> OIM, Mali Matrice de suivi des déplacements, juin 2014

<sup>2</sup> Le HCR dans les pays d'asile a répertorié 12,000 réfugiés qui sont retournés en date du 31 April 2014; la *Commission Nationale chargée des Réfugiés* a quant à elle répertorié 23,000 retournés en date du 31 Mars 2014

<sup>3</sup> Source : HCR

<sup>4</sup> «Mettre fin au déplacement au lendemain des conflits »

<sup>5</sup> Source : document des NU intitulé «Preliminary Framework for supporting a more coherent, predictable and effective response to durable solutions needs for refugees and IDPs »

Pour les réfugiés et les personnes déplacées, les solutions durables peuvent être réalisées à travers le retour, l'intégration locale et la réinstallation ailleurs dans le pays<sup>6</sup>.

Le « *cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées* » considère qu'une « solution durable est mise en place lorsque des personnes qui ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays n'ont plus besoin d'aide, ni de protection spécifiquement liées à leur déplacement et que ces personnes jouissent des droits de l'homme sans discrimination en raison de leurs déplacements ». <sup>7</sup> Comme telle, la recherche de solutions durables est un processus qui suppose l'intégration ou la réintégration des personnes déplacées internes ou des rapatriés dans le tissu/terreau social, économique, culturel et politique d'une communauté (qu'elle soit d'origine ou qu'elle soit nouvelle).

4. Une condition essentielle pour la réalisation de solutions durables est la sécurité dans les zones de retour ou de réinstallation, pour les personnes et pour assurer l'accès humanitaire. Ce point est particulièrement critique au Mali, en situation de post-conflits, où l'instabilité perdure au Nord et où les négociations de paix demeurent laborieuses. L'identification et le traitement des causes profondes des phénomènes liés au déplacement découlant de la crise de 2012, sont indispensables pour assurer la pérennité du retour, de l'intégration locale et de la réinstallation.

Par le passé, des déplacements internes ont eu lieu au Mali de façon intermittente pendant les périodes de grande sécheresse et les conflits politiques, notamment les rébellions Touareg. Dès avant l'indépendance du pays en 1960, les Touaregs ont commencé à revendiquer une plus grande autonomie, la reconnaissance de leur langue et de leur culture et des opportunités de développement économique<sup>8</sup>. Une série d'insurrections ont été menées contre le gouvernement malien en 1962-1963, entre 1990 et 1996, puis entre 2007 et 2009.

5. Il est dès lors urgent de répondre aux besoins en termes de relèvement précoce et de développement et de s'adresser aux causes profondes des déplacements.

Des recommandations sont émises au chapitre 6 visant à favoriser la mise en place de solutions durables en faveur des personnes déplacées, des retournés, des rapatriés et des communautés d'accueil les plus vulnérables, à travers des interventions qu'il conviendrait de poursuivre ou d'entreprendre tant sur le plan général que dans les zones de retour (des réfugiés et des PDI) et de déplacement.

---

<sup>6</sup> Pour les réfugiés, l'intégration locale se ferait dans le pays d'asile, la réinstallation dans un pays tiers, tandis que pour les PDI, les solutions se trouvent à l'intérieur de leur propre pays.

<sup>7</sup> « Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », comité permanent inter organisations, IASC, Avril 2010, page 5

<sup>8</sup> Minority Rights Group, 2007

- **Recommandations au niveau général :**

1. En matière de ciblage, l'assistance s'adressera en priorité aux personnes les plus vulnérables des catégories suivantes : les retournés (qu'ils aient été réfugiés ou PDI), les PDI qu'ils aient décidé de se réintégrer localement ou ailleurs et les communautés résidentes.
2. Sur le plan géographique, l'assistance s'orientera en priorité vers les zones à forte concentration de retournés et de rapatriés ou dans les zones où ils planifient de s'installer<sup>9</sup>.
3. Désignation de points focaux par les autorités maliennes, qui seront chargés de la coordination des interventions en faveur des PDI et des retournés tant au niveau central que local.
4. Adoption et mise en œuvre d'une loi sur les déplacements internes conformément à la convention de Kampala.
5. Favoriser la participation de la société civile malienne aux projets en faveur des réfugiés, des PDI et des communautés d'accueil vulnérables. Faire en sorte que les PDI et les rapatriés eux-mêmes participent à leur mise en œuvre.
6. Renforcement, si besoin, des mécanismes de résolution de litiges fonciers dans les zones de retour ; mise en place d'une commission de médiation.

- **Recommandations au niveau des zones de déplacement:**

1. Poursuite des activités de recensement et de suivi des PDI par la Direction Nationale pour le Développement Social et la Commission Mouvements des Populations. Poursuivre et développer la récolte de données sur les profils socio-économiques et professionnels des personnes déplacées. Ceci afin de mettre en place des programmes de soutien ciblés (formation, AGR) préalablement au retour pour ceux qui sont amenés à rentrer et pour ceux qui ont décidé de rester, à mieux s'intégrer dans le tissu socio-économique local. Ceci a pour but de ne pas prolonger la phase humanitaire uniquement basée sur l'assistance mais d'améliorer la capacité des PDI à rebondir.
2. Appui aux retours des PDI et des réfugiés, les plus vulnérables en particulier, dans leurs zones d'origine à travers la mise à disposition de moyens de transport et d'une aide à la réinsertion (abris, biens de première nécessité).

- **Recommandations au niveau des zones de retour :**

1. Appui à la reconstruction et à la réhabilitation d'habitats pour les plus vulnérables,
2. Prise de mesures visant à favoriser l'accès à des voies de recours, de médiation et à la justice pour les retournés, rapatriés et les PDI qui souhaitent se réintégrer localement ou ailleurs dans le pays.
3. Lancement de programmes de réhabilitation d'infrastructures de base (« dividendes de la paix »)
4. Poursuite des programmes visant à assurer le retour de l'administration dans les régions de retour

---

<sup>9</sup> Voir tableau section 4.2.2

5. Lancement de programmes visant à favoriser l'emploi, l'éducation et à améliorer les moyens d'existence (AGR)
6. Mise en place de mesures visant à faciliter l'accès aux documents d'état civil.
7. Mise en place de mesures visant à assurer une participation, sans discriminations, des PDI (qu'ils préfèrent s'intégrer localement ou se réinstaller ailleurs dans le pays), des retournés et des rapatriés aux affaires publiques, notamment dans le cadre du processus de paix et réconciliation.

- **Prochaine étape, plan pour la mise en œuvre de la stratégie**

Concernant la mise en œuvre, il conviendra d'élaborer un plan d'actions qui analysera plus en détail les lacunes en matière d'assistance et les moyens d'y répondre. Il sera élaboré par l'équipe en charge du suivi et de l'évaluation qu'il conviendra de constituer. Cette équipe, à identifier par le groupe de travail Solutions durables<sup>10</sup>, pourrait être constituée de deux consultants nationaux, d'un international et de points focaux à désigner dans chacune des zones de retour et de déplacements.

Parallèlement à l'élaboration du plan de mise en œuvre, l'équipe aura pour tâche de répondre concrètement aux besoins, à travers des actions de plaidoyers auprès des acteurs humanitaires, de développement et des donateurs et en identifiant des synergies possibles entre les interventions.

---

<sup>10</sup> Présidé par le Ministère de l'Action Humanitaire, le HCR, l'OIM et le PNUD

## I. Le processus de développement d'une stratégie SD<sup>11</sup> au Mali

La Décision No 2011/20<sup>12</sup> du Secrétaire Général des Nations Unies a élaboré un cadre préliminaire intitulé « *Ending Displacement in the Aftermath of Conflict* »<sup>13</sup> qui établit des priorités et des responsabilités pour la réalisation de solutions durables en faveur des PDI et les réfugiés retournant dans leurs zones d'origine. Au Mali, le Coordonnateur Humanitaire et Coordonnateur Résident des NU s'est vu confier la direction du processus de développement d'une Stratégie de Solutions Durables en coordination avec les autorités et les partenaires humanitaires et de développement.

Selon la décision du Secrétaire Général des NU, les cluster Relèvement précoce et Protection formeront le mécanisme de coordination pour les solutions durables. Le PNUD et le HCR en tant qu'agences responsables respectivement du Relèvement immédiat et de la Protection fourniront l'expertise technique afin de soutenir le développement de la Stratégie de Solutions Durables. Au Mali, trois agences, l'OIM, le HCR et le PNUD ont été chargées par le Coordinateur de l'Action Humanitaire d'assurer, en appui aux autorités, le développement et la mise en œuvre d'une telle stratégie.

La Stratégie de Solutions Durables au Mali s'adresse aux nombreux Maliens qui ont fui la violence en 2012 et 2013, et qui se sont déplacés tant à l'intérieur du pays que vers les pays voisins. Depuis mai 2013, des retours spontanés ont été enregistrés, initialement parmi la population déplacée interne et de manière croissante parmi les réfugiés. **383,695 rapatriés (PDI et réfugiés)** ont ainsi regagné leur lieu d'origine à Gao, Tombouctou, Kidal à Mopti en juin 2014<sup>14</sup>. Parmi les réfugiés enregistrés, 23.400 sont revenus à Gao and Tombouctou<sup>15</sup>. L'instabilité qui sévit dans plusieurs régions du nord, comme en témoignent les récents événements à Kidal (mai 2014), indique que la situation n'est toujours pas favorable sur le plan sécuritaire à un retour des personnes déplacées et des réfugiés. Un nombre important de Maliens sont rentrés néanmoins spontanément : les raisons évoquées à travers les enquêtes sont liées au coût élevé de la vie dans les zones d'accueil, au manque de revenus et au désir de regagner le foyer d'origine. En l'absence de toute détérioration de la situation en matière de sécurité, d'autres retours sont attendus courant 2014 et en 2015.

La Stratégie de Solutions Durables du Mali s'appuie sur les orientations fournies par les documents de référence principaux sur les solutions durables et ceux spécifiques au pays, y compris les plans stratégiques et les priorités du Gouvernement et les plans développés par la Communauté internationale<sup>16</sup>. En outre, le

---

<sup>11</sup> SD pour solutions durables

<sup>12</sup> En date du 11 octobre 2011

<sup>13</sup> Pouvant se traduire par « mettre fin au déplacement au lendemain des conflits »

<sup>14</sup> Source OIM

<sup>15</sup> Source : Commission nationale chargée des réfugiés, en date du 31 mars 2014

<sup>16</sup> Voir bibliographie



processus d'élaboration de la stratégie bénéficie des conseils d'un Groupe de Travail qui comprend des agences des NU et des ONG. Le Gouvernement du Mali présidera ce groupe de travail avec l'OIM, le HCR et le Pnud.

Cette Stratégie est une initiative de la communauté internationale pour appuyer le Gouvernement malien dans ses activités de protection et de mise en place de solutions durables en faveur des PDI, des retournés et des rapatriés.

## **I.1. Le concept de solutions durables**

### **1.1.1 Concernant les PDI**

“Une solution durable est réalisée quand les personnes déplacées n’ont plus aucun besoin d’assistance et de protection spécifiques qui soient liées à leur déplacement et qu’ils peuvent jouir de leurs droits humains sans aucune discriminations. Elle peut être réalisée à travers:

- La réintégration durable dans le lieu d’origine (ci-après désigné “retour”);
- L’intégration durable dans les zones où les personnes ont trouvés refuge (intégration locale);
- L’intégration durable dans une autre partie du pays (réinstallation ailleurs dans le pays).”(Assemblée Générale des Nations Unies, 2009)

Une solution durable peut être considérée comme réalisée quand une personne déplacée est partie intégrante de la communauté où elle est retournée, ou qu’elle est intégrée localement dans le lieu de déplacement, ou réinstallée ailleurs dans le pays, et n’est pas distincte de cette communauté pour une raison quelconque liée à son statut d’ancienne déplacée. Cependant, il s’avère difficile de définir exactement quand s’arrêtent les besoins en termes d’assistance ou de protection dans un contexte où l’ensemble de la population est dans le besoin, particulièrement dans les zones touchées par les conflits. Préalablement à une intervention, la situation devra être analysée en profondeur en consultation avec tous les acteurs concernés.

Il est primordial ne pas déclarer prématurément qu’une solution durable a été trouvée. Cela peut avoir de sérieuses conséquences quand des besoins spécifiques de protection liés au déplacement ont été négligés. Une solution durable est donc un processus qui vise la réinsertion des PDI dans le tissu social, économique, culturel et politique de leur nouvelle communauté ou de celle d’origine.

**1.1.2 Concernant les réfugiés**, les trois solutions préconisées par le HCR incluent le rapatriement volontaire, l’intégration locale dans le pays d’asile ou la réinstallation dans un pays tiers, au cas où il est impossible pour une personne de regagner son foyer ou de rester dans le pays hôte. Le rapatriement librement consenti est la solution durable optimale des réfugiés quand cela est faisable.

Bien que le rapatriement librement consenti des réfugiés diffère de celui des PDI en termes de population et des raisons qui les ont poussés à fuir ou à revenir, il est tout aussi important que le retour physique des

réfugiés ne soit pas déclaré automatiquement comme étant une solution durable avant de s'assurer de la durabilité effective d'un tel retour.

Tout comme pour les PDI, la recherche de solutions durables commence avec l'identification des causes profondes du déplacement. Et, de fait, les solutions durables les plus fiables doivent être axées sur une évaluation globale et une bonne compréhension du contexte et de la situation spécifiques, avec des interventions adaptées aux spécificités, contraintes et opportunités spécifiques à la situation.

Les solutions durables exigent une approche multisectorielle et participative, en intégrant notamment les autorités nationales et locales, soutenues par les acteurs humanitaires et de développement, des droits de l'homme, les acteurs politiques et militaires internationaux et tous les autres partenaires qui souhaitent collaborer au démarrage du processus. Comme telle, la réalisation d'une solution durable ne se limite pas au retour d'une personne dans son pays d'origine ou à son arrivée dans la localité où elle a choisi de s'intégrer ou de se réinstaller. Elle est davantage un processus graduel à long terme d'identification et de traitement des besoins spécifiques liés au déplacement, en particulier ceux répondant aux défis en matière des droits de l'homme, de reconstruction et de la consolidation de la paix, sur le plan humanitaire et en matière de développement.

Considérant que les PDI et les rapatriés doivent bénéficier d'un accès équitable et sans discrimination, les facteurs à considérer pour l'obtention de solutions durables sont les suivants:

- La sûreté et la sécurité à long terme
- L'accès à un niveau de vie décent
- L'accès à des moyens de subsistance et à l'emploi
- Des mécanismes effectifs et accessibles pour l'accès à un logement, à la terre et à la propriété
- L'accès à des documents d'état civil
- La réunification familiale
- La participation aux affaires publiques
- L'accès à des voies de recours et à la justice<sup>17</sup>

Il conviendra par ailleurs de garder à l'esprit les principes qui régissent la mise en œuvre de solutions durables:

- (i) le caractère libre volontaire et informé du choix de l'option d'installation ;
- (ii) la responsabilité première de l'Etat de mettre en place les conditions de réalisation des solutions durables,
- (iii) la participation des personnes déplacées et des retournés au processus de recherche de solutions durables.

---

<sup>17</sup> Source: Cadre conceptuel sur les Solutions Durables pour les PDI à l'intérieur de leurs propres pays, projet Brooking – Bern sur le déplacement interne, IASC, Avril 2010

## I.2 Objectifs de la stratégie

La Stratégie de Solutions Durable du Mali a deux objectifs majeurs, qui reflètent le caractère largement transversal des interventions nécessaires à la réalisation de solutions durables, les objectifs du Gouvernement malien et ceux de la communauté humanitaire.

1. Promouvoir des approches communes en vue d'atteindre, à court et moyen terme<sup>18</sup>, des solutions durables pour les PDI, retournés et rapatriés et les communautés d'accueil.
2. Intégrer l'approche solutions durables dans les réponses des acteurs Gouvernementaux, humanitaires et de développement consécutive aux déplacements des populations en 2012 et en 2013.

## 2. Contexte

En janvier 2012, un mouvement de groupes séparatistes a lancé une série d'attaques contre les forces armées Maliennes dans les régions du Nord. Parallèlement à un contexte de coup d'état militaire à Bamako en mars 2012, les insurgés ont pris le contrôle d'une bonne partie du nord du Mali, notamment les grandes villes de Tombouctou, Gao et Kidal. Des mouvements significatifs de la population furent observés, y compris des mouvements primaires du nord vers le sud, des mouvements inter-régionaux, notamment entre les régions de Gao, Tombouctou et Kidal, et des mouvements transfrontaliers vers les pays voisins. En janvier 2013, la situation sécuritaire s'est à nouveau dégradée avec des nouveaux affrontements au nord du Mali, entraînant de nouveaux déplacements.

A la suite de l'intervention des armées française (opération Serval) et africaines, en appui à l'armée malienne, la situation en matière de sécurité au Mali s'est améliorée, tant et si bien qu'en fin Janvier 2013 le contrôle du gouvernement avait été restauré dans les plus grande villes du Nord, la plupart des groupes rebelles s'étant retirés vers le nord ou mélangés au sein des communautés locales.

En Avril 2013, la résolution 2100 du Conseil de sécurité a créé la Mission des Nations Unies de stabilisation au Mali (MINUSMA), qui a été déployée en Juillet 2013 avec pour mandat de soutenir le processus politique et de mener à bien un certain nombre de tâches liées à la sécurité.

En Juin 2014, 128.866 personnes ont été enregistrées comme déplacées à l'intérieur du pays (DTM). D'après les dernières données disponibles concernant les réfugiés, quelques 141 000 réfugiés maliens<sup>19</sup> demeurent encore dans les camps et dans des milieux urbains des pays voisins (avril 2014). Cependant, des mouvements

---

<sup>18</sup> Le document des NU intitulé «Preliminary Framework for supporting a more coherent, predictable and effective response to durable solutions needs for refugees and IDPs » se réfère au lancement d'activités qui peuvent être mise en œuvre ou initiées dans les 24 mois après la fin du conflit

<sup>19</sup> Source : HCR

de retours importants et spontanés sont en cours, avec des implications dans tous les domaines (sécurité, cohésion sociale, justice, documents d'identité, propriété, accès aux services sociaux de base), le tout dans un contexte fragile post-conflit.

Une avancée importante dans le processus politique au cours des trois premiers mois de 2013, a été l'adoption d'une feuille de route par gouvernement de transition qui, entre autres, a prévu le retour des réfugiés et des personnes déplacées, le dialogue inter-communautaire et la lutte contre l'impunité. La signature de l'accord de paix préliminaire de Ouagadougou en juin 2013, a ouvert la voie aux élections Présidentielles et Législatives qui ont eu lieu respectivement en juillet et août 2013 ainsi qu'en novembre 2013. Malgré le faible taux de participation, attribuable en partie au manque de documents d'identité pour les électeurs des communautés des PDI et des réfugiés, les élections ont été saluées comme un succès et vues comme une étape importante vers le rétablissement de la démocratie.

La crise de 2012 a fait apparaître des problèmes structurels récurrents dans le Nord, notamment une cohésion sociale fragile, un état de sous-développement, le sentiment d'être négligé, marginalisé et discriminé, et la perception de subir des inégalités de traitement entre les communautés. Cette situation et les tensions inter-communautaires et intracommunautaires ont été exploitées par les groupes sécessionnistes avec des graves conséquences sur le plan politique, sécuritaire, socio-économique, humanitaire et des droits de l'homme.

Des tensions croissantes ont été rapportées au sein de certaines communautés, qui sont liées au retour des PDI et aux réfugiés. Certaines tensions qui opposent de longue date les groupes ethniques, n'ont fait que s'accroître depuis le début de la crise, chaque camp cherchant à exploiter à des fins politiques les violations des droits humains perpétrées par ses adversaires. La crainte d'être prises pour cibles et d'être victimes de représailles meurtrières de la part de certains groupes ethniques<sup>20</sup> et le pillage de maisons et de magasins appartenant à des Arabes ou à des Touaregs, accusés d'avoir soutenu les rebelles<sup>21</sup>, ont poussé de nombreuses personnes à chercher refuge dans une autre partie du pays, même après la libération du nord. Malgré l'amélioration de la situation, ces tensions restent source de déplacements<sup>22</sup>.

La flambée de violence à Kidal à la mi-mai 2014 témoigne que la paix demeure fragile et que l'insécurité est récurrente dans le nord du Mali. Les efforts de recherche de solutions durables dans cet environnement impliquent l'exercice d'un processus de réflexions sur les causes profondes du conflit et la mise en œuvre d'interventions adaptées.

---

<sup>20</sup> HRW, 20 décembre 2012; Solidarités, Médecins du Monde, février 2013; RFI, 2 juin 2013

<sup>21</sup> VOA, 29 janvier 2013; RFI, 11 février 2013

<sup>22</sup> Entretien d'IDMC avec la MINUSMA, mars 2014

## 2.1 Population des PDI au Mali

En étroite collaboration avec la Direction Nationale du Développement Social et de la Direction Générale de la Protection Civile, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) a engagé un exercice de suivi et de recensement en août 2012 des mouvements de population. Le but de cet exercice est de divulguer les informations recueillies en temps réel au Gouvernement et à la communauté humanitaire au sens large afin de faciliter la planification et la mise en œuvre de projets<sup>23</sup>. Pour le mois de juin 2014, 128.866 PDI ont été recensés au Mali, avec Bamako qui continue d'accueillir le plus grand nombre de personnes déplacées.

Région	Ménages	Personnes	Taille des Ménages
Bamako	6187	39.627	6.4
Kayes	363	1102	3.0
Koulikoro	2396	16.249	6.8
Mopti	1630	5384	3.3
Segou	1790	8392	4.7
Sikasso	697	1371	2.0
Gao	1885	10.376	5.5
Kidal	4936	28.650	5.8
Timbuktu	4236	17.715	4.2
<b>TOTAL</b>	<b>24.120</b>	<b>128.866</b>	<b>5.3</b>

Tableau 1. PDI au Mali par région. Source: OIM, 2014

La durée prolongée du déplacement a augmenté la pression sur les familles déplacées et leur hôte. Au sud, un nombre croissant de PDI hébergés dans des familles d'accueil ont été contraints de chercher des solutions de logement alternatives, en louant un logement (68%). Sur le plan financier, cette situation n'est pas durable à long terme pour les plus vulnérables. Concernant Tombouctou et Gao, seulement 17% des PDI sont locataires.

L'OIM en collaboration avec ses partenaires, a mené une étude afin de mieux comprendre les intentions des de retour des PDI<sup>24</sup>. La différence notable des intentions de retour entre les PDI du nord (68%) et du sud (83%) peut s'expliquer par le fait que la majorité des PDI au sud sont originaires des villes de Gao, Tombouctou et

<sup>23</sup> La récolte de données au Mali est rendue compliquée par le nombre de PDI dans les zones urbaines, leurs mouvements incessants et le fait que beaucoup de familles vivent désormais séparément. La collaboration étroite entre les autorités, le personnel de l'OIM et les PDI eux-mêmes a permis la mise en place d'un mécanisme continu de collecte d'informations et de profilage des personnes déplacées au Mali. Ces données sont mises à la disposition des autorités et des partenaires humanitaires pour la planification et la mise en œuvre de projets

<sup>24</sup> Cette enquête a été menée de Mars à Avril 2014 dans le sud du pays et à Gao et à Tombouctou, avec des ménages de PDI interviewés qui représentent 10% de la population pour chaque région.

Kidal, tandis que la majorité des PDI au nord sont originaires des zones rurales (plus dangereuses) de ces trois régions.

Malgré l'intérêt significatif au retour, l'incertitude demeure par rapport à la période de retour. D'après les enquêtes, les trois facteurs qui déterminent la période de retour sont les conditions sécuritaires, la disponibilité d'une école et le calendrier agricole.

Par ailleurs, un des constats émis lors de l'atelier sur les Solutions durables pour les PDI<sup>25</sup>, est que « ceux qui rentrent le font souvent prématurément et du fait de la difficulté des conditions de vie dans les zones de déplacement ». Il est aussi à noter que si la majorité des individus regagnent le domicile qu'ils occupaient avant le conflit, certains se retrouvent dans des situations de déplacements secondaires dans les centres urbains au Nord, vu les problèmes sécuritaires qui règnent dans leurs foyers d'origine.

Vingt-trois pour cent des PDI interrogés ont déclaré être revenus à titre temporaire dans leur foyer d'origine, au moins une fois, pour vérifier les conditions locales et/ou rendre visite à la famille. La plupart sont en contact permanent avec les membres de la famille ou de la communauté pour s'enquérir de la situation. Certains partenaires humanitaires ont également établi des centres d'information à partir desquels les PDI peuvent demander des renseignements concernant leur village d'origine, ou d'autres informations, par exemple sur la présence d'acteurs humanitaires ou celles relatives à la perte de documents d'état civil.

Ces informations qui sont disponibles pour les zones principales de retour permettent aux personnes déplacées de prendre des décisions quant à leur retour en connaissance de cause. La collecte d'informations devra se poursuivre pour être en mesure d'analyser les conditions de vie et cela est d'autant plus pertinent qu'on opère dans un environnement extrêmement volatile et aléatoire en matière de sécurité. Il n'en demeure pas moins que c'est avant tout aux autorités maliennes qu'incombe la responsabilité d'informer les populations déplacées et les réfugiés de la situation dans les zones de retour par exemple à travers les médias.

Interrogées sur leurs besoins immédiats pour leur retour dans leur foyer, les PDI ont cité la nourriture (45%), l'abri (18%) et l'emploi (13%). Sept pour cent d'entre eux (notamment parmi les déplacés du sud) ont réclamé une assistance en moyens de transport pour retourner dans leur foyer.

Comme mentionné plus haut, il conviendra de s'assurer que les populations retournées participent aux prises de décisions quant aux appuis qui leur sont fournis (distribution de nourriture, abris...) et qu'une assistance en matière de transport soit disponible. Un équilibre devra être trouvé entre une assistance qui favorise la cohésion de la communauté dans son ensemble et une réponse spécifique aux besoins propres des retournés et des rapatriés. D'après une évaluation des besoins dans les villages à forte concentration de PDI, de retournés et de rapatriés à Gao, Tombouctou et à Mopti, la nourriture est considérée comme une priorité :

---

<sup>25</sup> IDMC, NRC, Février 2014 à Bamako

71% des villages ont ainsi déclaré un besoin en nourriture, 14% des villages ont jugé prioritaires les besoins dans le domaine de l'eau et l'assainissement (OIM, 2014).

Parmi les populations déplacées figurent de nombreux cas de familles séparées, où le chef de ménage est reparti seul dans son lieu d'origine, ou des cas d'enfants vivant dans une famille autre que celle de leurs parents, dans un immeuble distinct. En outre, il y a de nombreux cas préoccupants de femmes chefs de ménage et de PDI âgés qui sont en manque d'un chef de famille ou de quelqu'un qui dispose de revenus. D'après les informations disponibles, l'absence de chefs de famille masculins tend à augmenter la vulnérabilité des femmes et des filles en matière de VBG et en matière d'exploitation sexuelle. L'âge et les besoins spécifiques liés au genre doivent donc être pris en considération dans les interventions.

Tous les PDI n'ont pas l'intention de retourner dans leurs foyers : quelques 26% des PDI au nord et 16% au sud, soit un total de **2.900 ménages ou 30.000 individus**<sup>26</sup> ont indiqué leur intention de demeurer dans leur localité actuelle et de s'intégrer sur le plan local, pour des raisons sécuritaires et économiques principalement. Le manque de fonds pour couvrir les frais de transport pour rejoindre leurs zones d'origine est évoqué également. Pour certains, l'existence de conflits locaux au sein de la communauté et une crainte éventuelle de représailles pourraient empêcher leur retour.

## 2.2 Réfugiés maliens

Depuis mars 2014, le HCR et les partenaires répondent aux besoins de **145.059** réfugiés Maliens résidant dans leurs pays d'asile, dont environ 70% sont nomades. De nombreux réfugiés résident dans des camps. Par ailleurs plus de 12.000 réfugiés nomades résident au Niger dans des « zones d'accueil ». Au Burkina Faso, plus de 8.000 réfugiés résident en dehors des camps au Burkina Faso et une part non négligeable réside dans les centres urbains.

Pays d'asile	Nombre de réfugiés enregistrés
Mauritanie	60.711
Niger	50.424
Burkina Faso	32.170
Algeria	1.500
Togo	230
Guinée	24
<b>Total</b>	<b>145.059</b>

Tableau 1 Source: HCR, 2014

<sup>26</sup> Source: OIM

Comme les PDI, les réfugiés ont commencé à rentrer spontanément au Mali en avril 2013, avec des mouvements de retour qui montent en puissance à partir d'août 2013 jusque fin 2013. Les retours ont néanmoins diminué en 2014. Dans les pays d'asile, les opérations du HCR ont enregistré 12.131 réfugiés étant retournés dans leur pays d'origine. Dans les zones accessibles, les retournés sont enregistrés par la *Commission Nationale Chargée des Réfugiés (CNCR)* de la Commission Inter ministérielle présidée par un représentant du *Ministère de la planification, de l'aménagement du territoire et de la population*. Selon les données disponibles au 31 mars 2014, la CNCR avec l'appui du HCR, a enregistré **22.755 rapatriés** représentant 6.398 ménages.

Le HCR a donné son accord pour « faciliter » le retour des réfugiés dont il a pu confirmer la nature volontaire de la décision, compte tenu du fait que (i) que des mouvements à grande échelle ont eu lieu et continuent de s'opérer au Mali; (ii) que les conditions générales ne sont pas réunies pour organiser ou promouvoir le retour; (iii) et que l'engagement du HCR est de nature à renforcer la protection des rapatriés.

Cette facilitation consiste en la mise à disposition d'un Formulaire de Rapatriement Volontaire. En outre, le HCR pourrait fournir selon le contexte du pays d'asile, un montant forfaitaire de 35.000 FCFA pour le transport. Des retours à grande échelle, tels que les 2.200 réfugiés qui sont arrivés du Niger en fin avril 2014, nécessitent que le Gouvernement et les agences humanitaires soient prêts à fournir une assistance humanitaire.

Bien que la majeure partie des réfugiés aient indiqué leur intérêt à retourner dans leurs foyers, le calendrier d'un tel retour varie d'un pays à l'autre. Par exemple, les leaders des réfugiés en Mauritanie sont intéressés à retourner seulement si un accord de paix est signé. Certains parmi la population réfugiée sont particulièrement préoccupés par d'éventuelles représailles, vu les soupçons de complicité avec les groupes d'insurgés, et craignent une rupture des relations avec la communauté une fois de retour dans leurs foyers. Le HCR continue d'étudier les intentions de retour parmi les réfugiés afin de mieux comprendre les décisions de retour et les besoins dans les zones d'origine.

Les rapatriés sont en large majorité des pasteurs qui parcourent les zones traditionnelles de pâturage (le mouvement au Mali commence habituellement dans la seconde moitié de l'année). En plus des mouvements migratoires traditionnels liés aux animaux, d'autres facteurs pourraient affecter la période des retours y compris la rentrée scolaire au Mali, les fêtes religieuses, la saison des pluies et les élections (prévues pour octobre 2014).

Des services de base comme l'éducation et les soins de santé sont disponibles dans les camps de réfugiés. Or ils ne le sont pas nécessairement dans les zones de retour : ceci pourrait également avoir une influence. Comme cela a été constaté dans d'autres pays, il se pourrait ainsi que des enfants restent avec un membre de la famille pour poursuivre leur scolarité dans le pays d'asile, tandis que le restant de la famille retourne dans le foyer d'origine.



D'après les estimations des plans de contingence, 19.000 réfugiés pourraient retourner au Mali en 2014 (7.000 du Niger, 10.000 du Burkina Faso, et 2.000 de la Mauritanie) et 34.000 réfugiés pour 2015 (15.000 du Niger, 15.000 du Burkina Faso, et 4.000 de la Mauritanie).

Il convient de noter que le HCR continue à ce jour (juillet 2014) d'enregistrer des réfugiés maliens dans les pays d'asile voisins. Début 2014, plus de 500 personnes sont arrivées dans les camps de Tillabéry au Niger, y compris des personnes qui étaient retournées au Mali au cours des mois précédents, spontanément ou avec l'assistance du HCR. Les mouvements parallèles d'aller-retours des réfugiés reflètent la situation complexe qui prévaut dans le nord du Mali où les conditions politiques, sécuritaires et socio-économiques varient. Les nouveaux réfugiés invoquent les raisons suivantes qui motivent leur décision de partir : le banditisme, l'insécurité alimentaire, les conflits intercommunautaires, la crainte de représailles, la crainte à l'égard des groupes armés qui pratiquent le pillage et violent les droits de la population. (HCR, 2014)

En plus des nouveaux arrivants, au Niger et dans une moindre mesure au Burkina Faso, des personnes qui étaient retournées dans leur pays d'origine (spontanément ou facilités par le HCR) sont revenues à nouveau dans le pays d'asile. Une situation similaire a été constatée avec des PDI qui se sont retrouvés dans une situation de déplacement secondaire. Ces personnes ont été confrontées à des conditions de vie difficiles dans les zones de retour, à l'insécurité, à des restrictions de mouvements et à l'absence de structures étatiques.

## **2.3 Cadre pour la protection et l'assistance des PDI et réfugiés au Mali**

### **2.3.1 Instruments légaux pour la protection des PDI et des réfugiés**

**Concernant les PDI:** La responsabilité première des gouvernements de fournir un cadre approprié de solutions durables à la question des PDI est reconnue par plusieurs instruments légaux, notamment la « *Convention de l'Union Africaine sur la Protection et l'Assistance des Personnes Déplacées Internes en Afrique* »<sup>27</sup> (dite Convention de Kampala, ratifiée par le Mali en novembre 2012) et les « *Principes Directeurs des Nations Unies sur le déplacement interne* ». La Convention de Kampala, entrée en vigueur en décembre 2012, est basée sur le droit international humanitaire, le droit international relatif aux droits de l'homme et sur les Principes Directeurs des Nations Unies. A travers la Convention de Kampala, les gouvernements s'engagent à protéger les droits et le bien-être de ceux qui sont forcés de fuir leur pays d'origine et à assister ces déplacés sans discrimination (Article 5, 11 et 12).

---

<sup>27</sup> D'après la convention de Kampala on entend par "personnes déplacée" les personnes ou groupes de personnes ayant été forcées ou obligées de fuir ou de quitter leurs habitations ou lieux habituels de résidence, en particulier après, ou afin d'éviter les effets des conflits armés, des situations de violence généralisée, des violations de droits de l'homme et/ou des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, et qui n'ont pas traversé une frontière d'Etat internationalement reconnue

**Concernant les réfugiés:** En matière de cadre légal pour les réfugiés, la Convention de Genève de 1951 des Nations Unies et le Protocole de 1967 demeurent les fondements de la protection internationale des réfugiés. Ces documents définissent qui est réfugié, leurs droits et les obligations légales des états. En Afrique, le cadre légal inclut également la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine de 1969 qui régit les aspects spécifiques des problèmes des réfugiés sur le continent africain, ratifiée par le Mali en octobre 1981.

**Liberté de circulation.** La Charte *Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples* (également connue comme "*Charte de Banjul*"), ratifiée par le Mali en décembre 1981, est un instrument international des droits de l'homme qui vise à promouvoir et protéger les droits humains et les libertés fondamentales sur le continent africain. L'Article 12 entérine le droit à la liberté de circulation et de résidence dans son propre pays, de sortir et de rentrer dans son pays d'origine, et le droit, en cas de persécution, à rechercher et à obtenir l'asile dans les autres pays conformément à la loi de ces pays et aux conventions internationales, faisant écho aux droits énoncés dans la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* (Articles 13 et 14).

Cependant, la ratification constitue seulement une première étape pour la réalisation des droits des PDI et des rapatriés. En vue de rendre les protections internationales effectives sur le terrain, les états doivent s'assurer que les normes internationales soient intégrées dans leurs législations et politiques nationales et que les mécanismes de mise en œuvre appropriés soient développés et appliqués. Bien que le Mali ait intégré les Conventions de 1951 sur les réfugiés et celle de 1969 de l'OUA dans la législation nationale, la Convention de Kampala n'a pas encore été intégrée de la même manière.

### **2.3.2. Plans et stratégies de développement**

**Concernant le Gouvernement:** Le Gouvernement du Mali s'est engagé à soutenir le retour durable des réfugiés Maliens et des déplacés en raison du conflit. Le Gouvernement du Mali a présenté le Plan pour la Relance Durable du Mali 2013-2014 à la conférence internationale des bailleurs à Bruxelles en mai 2013, au cours de laquelle le retour des PDI et des réfugiés a été jugé comme étant une priorité, liée au processus électoral. Le Gouvernement a ratifié une série d'instruments internationaux et déclaré son intention de développer des solutions durables pour les retournés et les PDI, de faciliter l'accès aux services de base, de fournir des AGR et un soutien sur le plan de la protection si les conditions du retour le permettent.

A la suite des élections, le Gouvernement du Mali a adopté en novembre 2013 le Programme d'Actions du Gouvernement 2013 – 2018, qui définit les priorités basées sur six axes prioritaires. Ceux-ci s'adressent pour beaucoup, aux causes fondamentales des déplacements et sont dès lors pertinentes à la réalisation de solutions durables. Ces axes sont: (1) la mise en place d'institutions fortes et crédibles, (2) la restauration de la sécurité des personnes et des biens sur l'ensemble du territoire national, (3) la mise en œuvre d'une politique active de réconciliation nationale, (4) la reconstruction de l'école malienne, (5) la construction d'une économie émergente et (6) la mise en œuvre d'une politique active de développement social.

En janvier 2014, le Ministère du Plan et de la Prospective a lancé « le Plan de Développement Accéléré des Régions du Nord » (PDA-RN). Bien que le Programme ne concerne pas spécifiquement les réfugiés ou les PDI, son objectif primordial, la consolidation de la paix et de la sécurité pour le développement socio-économique des régions affectées par la crise, contribue également clairement à l'atteinte des solutions durables. Les objectifs spécifiques de ce plan sont:

(1) Assurer la paix et la sécurité à travers la restauration de l'autorité de l'Etat et le renforcement de la cohésion sociale ; (2) Réhabiliter les infrastructures de l'Administration publique ; (3) Promouvoir le développement rural et assurer la sécurité alimentaire ; (4) Protéger l'environnement et le cadre de vie ; (5) Promouvoir les activités génératrices de revenu des populations affectées ; (6) Développer les petites et moyennes entreprises et l'emploi des jeunes et des femmes ; (7) Assurer l'accès des populations aux services sociaux de base ; (8) Promouvoir et réhabiliter les infrastructures de communication , de transport et d'énergie et développer l'exploitation minière ; (9) Favoriser la reprise rapide des projets de développement et des investissements privés directs.

D'après les déclarations officielles, la réconciliation nationale constitue une priorité absolue. La « *Commission Réconciliation, Justice et Vérité* », créée en mars 2014, dispose de trois ans pour étudier les crimes de guerre perpétrés au cours de la dernière crise et lors des précédentes, en vue d'identifier et de prendre les premières mesures pour répondre aux causes profondes du conflit au nord Mali. Beaucoup espèrent que ce processus appuiera les efforts entrepris pour identifier et remédier aux tensions intercommunautaires et pour promouvoir la cohésion sociale à tous les niveaux. Ces tensions influencent les décisions de retour et le fait d'y remédier favorisera la (ré)intégration des PDI et réfugiés.

De nombreux défis attendent cette commission: sa version antérieure (connue auparavant sous le nom de Commission dialogue et réconciliation), considérée comme inefficace, peu ouverte et non représentative, laissait les Maliens sceptiques à l'égard du processus<sup>28</sup>. Un accent particulier doit encore être mis sur la participation des groupes marginalisés, dont les personnes déplacées et retournées, dans le processus de consolidation de la paix de sorte que leurs problèmes spécifiques soient pris en compte dans la reconstruction du pays.<sup>29</sup>

**Concernant l'Accord Tripartite:** Le rapatriement des réfugiés Maliens est une préoccupation majeure du Gouvernement Malien. Lors de la 64eme Session du Comité Exécutif du HCR, qui s'est tenue à Genève en octobre 2013, le Ministre de l'Administration Territoriale de l'époque a exprimé ouvertement la volonté du Gouvernement Malien de voir ses citoyens de retour au Mali. C'est dans cette perspective que le

---

<sup>28</sup> RFI, 13 avril 2013; HRW, 10 mars 2014.

<sup>29</sup> <http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/mali/2014/mali-ongoing-pursuit-of-durable-solutions>

Gouvernement a cherché à signer des accords tripartites entre le Mali, les pays d'asile et le HCR, comme cadre juridique pour déterminer les responsabilités des parties impliquées dans le processus de rapatriement.

Les Accords Tripartite sont des accords formels qui insistent sur le caractère volontaire du retour, qui souligne l'engagement du Gouvernement Malien à créer des conditions favorables au retour, et qui réaffirme l'engagement des pays d'asile à fournir la protection internationale à ceux qui en ont besoin. Des représentants du Gouvernement Malien se sont rendus au Burkina Faso, au Niger et en Mauritanie en mars 2014 pour entamer des discussions avec les homologues des gouvernements respectifs sur les avancées des Accords Tripartites et rencontrer les réfugiés Maliens. Le premier Accord Tripartite entre le Mali, le Niger, et le HCR a été signé le 3 mai 2014.

**Communauté humanitaire:** Elaboré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) au nom de l'Equipe Humanitaire Pays, le « *Plan de Réponse Stratégique 2014-2016* » décrit les objectifs clé qui contribueront à la réalisation de solutions durables: (i) améliorer l'accès aux services de base, y compris en matière de santé, d'éducation, de nourriture et d'EHA, en se concentrant sur les zones touchées par le conflit; (ii) renforcer les activités visant à protéger les populations les plus vulnérables, notamment, les personnes déplacées, les populations d'accueil, les retournés et les rapatriés, (iii) initier une stratégie visant à soutenir le développement et la mise en œuvre de solutions durables, (iv) répondre aux conséquences de l'insécurité alimentaire et à la malnutrition, notamment à travers les activités de soutien nutritionnel, l'aide alimentaire et le développement agricole.

Ce plan de réponse vise à améliorer les conditions de vie des populations en situation d'insécurité alimentaire et à assurer le retour durable des personnes déplacées et des réfugiés dans les meilleures conditions possibles tout en continuant à soutenir les communautés d'accueil et les PDI. En outre, un soutien est nécessaire pour renforcer la capacité de la société malienne à répondre par elle-même aux besoins et augmenter ainsi sa capacité de résilience. Le renforcement des capacités des acteurs locaux, la mobilisation communautaire et les activités de relèvement précoce seront mis en œuvre, en plus de la réponse humanitaire.

Un deuxième document clé développé par la communauté humanitaire est le « *Plan d'Actions Prioritaires pour le Nord du Mali* » (décembre 2013), qui décrit les interventions prioritaires de la communauté humanitaire. Les clusters ont identifiés des zones prioritaires et des actions à mettre en œuvre dans les domaines suivants: (i) L'aide humanitaire aux plus vulnérables, (ii) l'accès aux services de base (éducation, santé, EHA), (iii) les AGR et la résilience.

D'autres stratégies et plans de réponse ont été formulés par les agences humanitaires. Parmi ceux-ci, on peut citer en particulier le « *Plan de Réponse Stratégique pour le Sahel* » du HCR dont un chapitre en voie de finalisation (à la date de Mai 2014) traite précisément de la « *Gestion du Retour et de la Réintégration des réfugiés maliens* ».

### 3. Acteurs clés et coordination

Alors que le gouvernement et chaque organisation nationale et internationale présente au Mali doivent opérer selon leurs propres mandats définis et assumer leurs rôles et responsabilités respectives, la coordination au niveau national et local est cruciale en vue d'éviter les lacunes et les chevauchements et mieux répondre aux besoins.

**Gouvernement malien:** Le gouvernement a exprimé son engagement à soutenir le retour des réfugiés et des personnes déplacées en ce qui concerne l'accès aux services sociaux de base, à la protection et en matière d'activités génératrice de revenus.

Dans le nord du Mali, le gouvernement intensifie ses efforts pour réinstaller les structures gouvernementales locales. La présence de l'administration est plus limitée en dehors des principaux centres urbains. Les autorités locales devront être appuyées pour être en mesure de s'acquitter de leur rôles et de leurs responsabilités, et pour être mieux à même de s'engager auprès des communautés et de répondre à leurs besoins.

**La communauté humanitaire:** Le rôle de la communauté humanitaire est de soutenir le gouvernement à s'acquitter de sa responsabilité à fournir des solutions durables. Le système des cluster, qui vise à combler les lacunes et à renforcer l'efficacité de la réponse humanitaire est bien établi au Mali. Le cluster relèvement précoce a contribué à la reconnaissance accrue de la problématique solutions durables considéré désormais comme un élément essentiel à la reconstruction des communautés suite à la crise et ce en veillant notamment à ce que les questions de déplacement soient traitées le plus tôt possible et de manière cohérente avec les acteurs humanitaires et de développement. En appui au gouvernement malien, les agences humanitaires jouent un rôle actif pour répondre aux besoins variés de la population, bien que l'espace humanitaire demeure limité et la situation volatile.

**Société civile:** Les Institutions nationales des droits de l'homme et les associations communautaires regroupant les femmes, les personnes déplacées, les réfugiés ou autres doivent être impliqués dans le processus de solutions durables et ce dès le départ. Par exemple, les groupes existants d'épargne et de crédit au niveau villageois pourraient être partie prenante à ce processus.

Avant la crise de 2012, les structures et les réseaux traditionnels ont joué un rôle clé dans la prévention des conflits et en matière de médiation au sein et entre les communautés. Ces structures et réseaux peuvent à nouveau jouer un rôle clé. Il conviendra néanmoins d'évaluer leur légitimité et s'assurer qu'elles sont bien acceptées avant de les appuyer.

La participation de la société civile dans les activités de sensibilisation et lors de tables rondes impliquant différents acteurs ont facilité le dialogue entre les responsables gouvernementaux et les communautés. La

participation des personnes déplacées et des réfugiés peut également contribuer à réduire les attitudes de stigmatisation et les préjugés.

**Donateurs:** Les bailleurs de fonds ont joué un rôle important dans la stabilisation du pays, notamment à travers le financement d'une aide humanitaire consécutive à la crise de 2012. Une conférence internationale qui s'est tenue à Bruxelles en mai 2013 a permis de mobiliser des fonds conséquents pour appuyer la relance du pays.

Lors de cette conférence, où il a beaucoup été question de transparence et de responsabilité mutuelle, des promesses de dons d'un montant de 3,25 milliards d'euros (environ 4,34 milliards de dollars) ont été annoncées<sup>30</sup>. Bien qu'il s'agisse d'une initiative positive, des observateurs ont remarqué qu'une partie des fonds promis étaient des ressources provenant d'anciennes lignes budgétaires allouées à la coopération<sup>31</sup>. Par ailleurs, la plupart de ces dons n'ont toujours pas été versés (en date de juillet 2014).

La capacité d'absorption de cette aide par le pays suscite également des inquiétudes en l'absence de garanties appropriées en termes de gestion et de transparence<sup>32</sup>. Le fait que les promesses de dons, notamment en provenance de l'UE, restent subordonnées à la réalisation d'avancées significatives dans différents domaines (gouvernance, rétablissement des services publics, organisation d'élections et lutte contre la corruption) constitue un obstacle supplémentaire à la mobilisation de fonds<sup>33</sup>.

Des fonds substantiels sont nécessaires en vue d'être en mesure d'évaluer et de répondre correctement aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées et retournées et ce dans le cadre de stratégies cohérentes et à long terme. Il conviendra de veiller par ailleurs à ce que les financements au profit de domaines certes prépondérants comme les infrastructures et la sécurité alimentaire ne se fassent au détriment d'autres secteurs vitaux pour la mise en œuvre de solutions durables, comme les soins psychosociaux, l'accès à la justice, la réconciliation nationale et l'accès aux moyens de subsistance.<sup>34</sup>

En tout état de cause, le financement des bailleurs de fonds semble désormais se ralentir à un moment où un nombre important de personnes déplacées ont regagné leurs foyers dans le Nord et où les services de base sont déjà insuffisants pour les populations d'accueil. Ceci est illustré par le faible niveau de financement alloué dans le cadre du plan d'intervention stratégique Mali, où seulement 33% des 568 millions de dollars demandés a été financé ou attribué (OCHA, Juillet 2014). Les besoins se situent à tous les niveaux, tant sur le plan humanitaire qu'en matière de développement et de relèvement précoce. La mise en œuvre de la stratégie de Solutions durables et les résultats obtenus dépendront du degré de mobilisation de la communauté internationale.

---

<sup>30</sup> AFP, 15 mai 2013

<sup>31</sup> IRIN, 3 mars 2014

<sup>32</sup> IPS, 16 mai 2013

<sup>33</sup> IRIN, 3 mars 2014.

<sup>34</sup> <http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/mali/2014/mali-ongoing-pursuit-of-durable-solutions>

## **Coordination**

Les besoins en matière de solutions durables étant multi-sectoriels, il conviendra d'assurer une coordination étroite entre les acteurs humanitaires, de développement et ceux actifs en matière de droits de l'homme et de la consolidation de la paix.

Le « *Plan de Développement Accéléré pour le Nord Mali* » (Janvier 2014) évoque l'existence d'une série d'organes de coordination au niveau central et local pour favoriser la synergie entre les interventions sur le plan humanitaire et en matière de développement. Au niveau local, le plan fait référence à des comités de coordination existants, au niveau régional (Comites Régionaux d'Orientation, de Coordination de de Suivi des Actions, CROCSAD), au niveau des cercles (CLOCSAD) et au niveau des communes (CCOCSAD).

Coordination inter-régionale: Renforcer les partenariats avec les organisations régionales telles que la CEDEAO et l'Union africaine (UA), peut soutenir la mise en œuvre et l'application des cadres juridiques et politiques en matière de solutions durables. Les donateurs et les pays d'asile peuvent également soutenir ce processus.

Sur le plan humanitaire, l'Equipe Humanitaire Pays, appuyée par OCHA et huit cluster, coordonne les interventions. En matière de développement, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont mis en place début 2013, un espace de concertation « **la Commission Réhabilitation en Zone post-conflit** »<sup>35</sup> qui rassemble acteurs de développement et humanitaires dans le but d'assurer la coordination et la cohérence de ces acteurs et la complémentarité entre l'aide humanitaire et la coopération au développement.

## **4. Besoins et stratégie de réponse**

Cette stratégie vise à fournir une approche et une compréhension communes aux partenaires qui travaillent à la réalisation de solutions durables au retour des personnes déplacées et des réfugiés, à l'intégration locale des PDI ou à leur réinstallation dans d'autres régions du Mali, et ce sous la direction du gouvernement malien. Les besoins sont importants pour l'ensemble de la population malienne dans les zones touchées par le conflit. Cette Stratégie ciblera en particulier les bénéficiaires les plus vulnérables dans les zones de retour ou dans les zones où elles ont décidées de s'installer. Les besoins de la collectivité en général devront également être pris en compte en vue d'éviter de générer des troubles sociaux et des tensions et atténuer ainsi les risques potentiels de nouveaux déplacements de population.

---

<sup>35</sup> Voir site web [www.maliapd.org](http://www.maliapd.org)

Les domaines d'intervention proposés s'inscrivent dans les programmes du gouvernement<sup>36</sup> et des acteurs humanitaires. Le tableau récapitulatif en fin de section passe en revue les obstacles auxquels les PDI et les retournés sont confrontés, les types d'interventions possibles pour y remédier et des indicateurs de suivi.

## 4.1 Principes d'intervention

En complément des quatre principes<sup>37</sup> humanitaires fondamentaux, humanité, neutralité, impartialité et indépendance opérationnelle, les principes suivants devraient être pris en compte à tous les stades de la mise en œuvre du processus de solutions durables.

**Responsabilité de l'Etat:** Le processus de solutions durables doit être mis en œuvre en appui à et en étroite collaboration avec les autorités nationales, locales et s'assurer que le processus est dirigé et approprié par le gouvernement malien.

**Approche fondée sur les droits:** Les droits, les besoins et les intérêts des retournés et des rapatriés doivent guider le processus de solutions durables.

**Approche participative à base communautaire:** Les droits, les besoins et les intérêts des retournés, des rapatriés et d'autres populations affectées doivent être adressés, en assurant leur pleine participation dans la planification et la gestion de solutions durables.

**Intégration de besoins spécifiques:** L'âge, le genre et d'autres besoins spécifiques devront être pris en compte et intégrés dans le processus de prise de décision, avec un accent particulier sur les groupes marginalisés.

**Intégration des principes de protection:** les principes de protection clés qui doivent être pris en compte comprennent la responsabilité vis-à-vis des bénéficiaires, leur participation et leur responsabilisation, notamment pour soutenir le développement de leur propres capacités et les aider à revendiquer leurs droits, notamment le droit à abri, à la nourriture, à l'eau, à l'assainissement, à la santé et à l'éducation. La protection des enfants est plus que la simple prise en compte de l'âge. Des mesures de protection spécifiques pour les enfants vulnérables devront être prises, notamment pour ceux qui sont séparés de leurs familles.

**« Ne pas nuire » :** Il est essentiel que le risque de conflits soit minimisé, notamment en assurant un accès non discriminatoire à l'assistance. Cette approche doit être appliquée à tous les stades du processus de solutions durables. La compréhension de la dynamique des conflits au niveau communautaire est essentielle.

**Environnement:** L'impact potentiel des interventions sur l'environnement devra être pris en compte. Des campagnes de sensibilisation des communautés à l'environnement pourront être menées.

---

<sup>36</sup> Au niveau des autorités maliennes, il conviendra de se référer entre-autre au « Plan pour la relance Durable du Mali », au « Plan de Développement Accéléré pour les Régions du Nord » (PDA-RN), au « Programme d'Action du Gouvernement (PAG) 2013-2018 »

<sup>37</sup> Basé sur le document des Nations Unies "Ending Displacement in the Aftermath of Conflict, 2011"



## 4.2 Bénéficiaires et zones d'intervention

### 4.2.1 Bénéficiaires

Basée sur le principe de l'impartialité, l'aide humanitaire devrait être fournie en priorité pour les personnes les plus dans le besoin. Les plus vulnérables comprennent ceux qui sont exposés à des risques multiples et ont une capacité limitée pour contrer ces risques. Bien que les personnes déplacées par le conflit, réfugiés et personnes déplacées puissent être vulnérables, ce statut ne constitue pas en soi une preuve que ces personnes soient vulnérables.

L'équipe humanitaire de pays a approuvé des lignes directrices sur l'assistance aux populations sur la base de la vulnérabilité qui énumèrent un certain nombre de critères de vulnérabilité que les acteurs devraient prendre en compte. Les lignes directrices indiquent clairement que, dans le respect du principe «Ne pas nuire», il est nécessaire de veiller à ce que la fourniture d'une assistance ne mette à aucun moment le bénéficiaire en danger.

Les **bénéficiaires cibles** de la stratégie de solutions durables seront les plus vulnérables parmi les groupes suivants:

- Les rapatriés (ex- réfugiés) et les retournés (ex -personnes déplacées)
- Déplacées qui décident de s'intégrer localement ou de se relocaliser ailleurs
- Les communautés d'accueil dans les zones d'origine et de déplacement

### 4.2.2 Zones d'intervention

Dans le « *Plan d'Action prioritaires pour le Nord Mali* » (OCHA, décembre 2013), les critères pour sélectionner les zones prioritaires d'intervention sont les suivants:

- Les zones où les PDI et réfugiés sont retournés ou celles où ils planifient de le faire
- Les zones où les déplacés se situent et souhaitent s'installer
- Les zones où les PDI souhaiteraient se réinstaller

**Cette stratégie donnera dès lors la priorité : (i) aux zones à forte densité de retour (qu'ils soient ex-PDI ou ex-réfugiés), (ii) aux zones où les PDI qui se sont réintégrés localement ou ailleurs dans le pays sont nombreux.**

Principales zones de retour des PDI et des réfugiés, nombre de personnes rentrées ou qui planifient de le faire, d'après les données disponibles en août 2014.

REGION	COMMUNE	Zones de retour des PDI	COMMUNE	Zones de retour des réfugiés
Gao	Gao	23 207	Gao	8936
	Ntillit	3 120	Ntillit	4632
	Ansongo	14 658	Ansongo	4966
	Ouattagouna	12 350	Ouattagouna	3252
	Bourem	6 587	Bourem	308
	Menaka	9 840	Menaka	11445
	Anderamboukane	16 640	Anderamboukane	20993
Tombouctou	Tombouctou	40 734	Tombouctou	12549
	Salam	13 108		
	Goundam	5 319	Goundam	2958
	Tilemsi	4083	Tilemsi	9118
	Souboundou	15 111	Souboundou	957
	Lere		Lere	22125
	Gossi	14 327	Gossi	8215
	Dire	4 220	Dire	296
Mopti	Haïre	2195	Haïre	1710
	Mopti	195	Mopti	981
	Youwarou	484	Youwarou	284
	Hombori	9 231		
	Douentza	2 354		
	Konna	2 853		
	Tenenkou	1 031	Tenenkou	222
Segou	Nampala		Nampala	2049
Kidal	Kidal	1 958	Kidal	744
	Abeibara	213	Abeibara	410
	Tessalit	222	Tessalit	14

Il est essentiel que des acteurs humanitaires et de développement se positionnent dans ces communes, qui sont soit des zones de déplacement, soit des zones de retour de déplacés internes et de réfugiés. Ailleurs, dans les zones où les taux de retours attendus sont nettement moindres, il conviendra de veiller à ce que ces populations ne soient pas délaissées non plus. Les centres urbains (Bamako, Koulikoro, Segou, Mopti, Gao, Tombouctou et Kidal) où résident d'importants groupes de PDI devront également faire l'objet d'une attention particulière dans la mesure où ces endroits sont les plus susceptibles d'accueillir une population qui souhaite s'y installer (intégration locale ou réinstallation).

### **4.3 Besoins prioritaires et domaines d'intervention**

#### **4.3.1 Réconciliation et cohésion sociale**

Comme mentionné dans le Plan de Développement Accéléré (PDA-RN), le mouvement de retour des réfugiés et des déplacés sont de nature à réveiller les tensions communautaires dans les zones affectées par la crise. Ces tensions peuvent être à caractère intra-communautaires, par exemple entre retournés et ceux qui sont restés sur place pendant la crise, ou intercommunautaires, par exemple entre Touareg et Songhai ou entre Touareg et Peul. Toute intervention visant à renforcer la cohésion sociale est donc primordiale.

Les rapports de suivi du cluster protection décrivent de graves tensions inter-communautaires dans un certain nombre de communes. Par exemple, il fait état de tensions entre les communautés d'individus à peau foncée et Tamashecks dans la commune de Karire (Dioura et Kita), d'un climat social fragile dans le cercle de Ménaka, et des tensions entre Peuls et Touaregs dans les zones de Youwarou, Léré, et Tenenkou. D'après les informations disponibles, ce dernier cas découlerait du lynchage d'un réfugié renvoyé dans la zone qui a été attribué à Peuhls, suivi d'un appel à former un groupe d'auto-défense Peuls (Tabital Pulaaku) dans la région.

On rapporte par ailleurs que les populations des deux communes de Douentza et Mondoro pensent que de jeunes réfugiés maliens dans le camp de Djibo (Burkina Faso) volent près de la frontière, ce qui peut générer de sérieux problèmes aux réfugiés en général qui circulent dans ces zones. Les missions inter-agences recommandent la mise en place de projets visant à améliorer les moyens d'existence comme un moyen d'apaiser les tensions. L'intervention des chefs coutumiers permet de réduire les tensions également.

Des initiatives ont d'ores et déjà été prises dans ce domaine, par exemple dans la commune d'Haire (cercle de Douentza, région de Mopti), où, à la suite de tensions communautaires entre les populations hôtes et retournées, une délégation de notables et de représentants de l'état a permis de réduire celles-ci à travers le dialogue et des messages de réconciliation et de pardon.

Le PDA-RN recommande les actions prioritaires suivantes : (i) Le renforcement des capacités des autorités locales et coutumières en prévention et gestion de crises et de médiation ; (ii) La formation de médiateurs communautaires destinés à appuyer les autorités locales, surtout en zones rurales ; (iii) L'organisation des rencontres de concertation et de dialogue intercommunautaires en vue du retour de la paix et de la cohésion sociale ; (iv) L'instauration de cellules d'alerte pour identifier et circonvenir les tensions, avec la collaboration des maires, des conseillers communaux, des associations de jeunes et de femmes ; (v) La formation et mise à contribution des animateurs radio (communautaires et associatives), ainsi que les Communicateurs traditionnels dans la diffusion de messages de Paix et de Réconciliation. (vi) Un appui à l'installation des membres de la Commission Dialogue, Vérité et Réconciliation (CDVR) par des dons en équipements informatiques et bureautiques.

De manière générale, il est recommandé qu'une fois que les anciens déplacés et les réfugiés arrivent dans leurs communautés, ils soient traités de la même manière. L'assistance qu'ils recevront sera basée sur leurs besoins spécifiques et leurs vulnérabilités

Il serait nécessaire de mettre également en place **des centres communautaires au niveau de chaque commune de retour**, qui seront chargés de la réception et de l'assistance aux retournés et aux rapatriés et **des** activités à caractère communautaire, telles que les rencontres intercommunautaires, l'aide juridique aux personnes, la médiation des conflits et les actions de renforcement des capacités de protection au niveau local. Ce type d'intervention peut contribuer à une bonne cohésion sociale dans les zones concernées en impulsant les changements de mentalité nécessaires au «vivre ensemble».

A l'occasion de l'atelier de formation sur les Solutions Durables pour les PDI en février 2014 à Bamako<sup>38</sup>, il a par ailleurs été recommandé que les PDI participent, les femmes notamment, aux « comités Vérité Justice et Réconciliation ». Des initiatives visant à responsabiliser et à former des femmes afin qu'elles participent activement à la résolution des conflits et à la consolidation de la paix ont par ailleurs été lancées ; certaines sont désormais actives au niveau national et local en qualité de médiatrices.

Des interventions dans les domaines de la cohésion sociale et de la consolidation de la paix sont cruciales pour résoudre les conflits locaux. Dans le même esprit, les structures communautaires, y compris les groupes de femmes, comme ceux d'épargne et de crédit, gagneraient à être renforcées. Les programmes de la radio nationale contribuent également à la cohésion nationale, à travers la diffusion de la même information à toute la population et aux réfugiés dans les pays avoisinants (via le portable).

#### **4.3.2 Sécurité alimentaire, moyens de subsistance et relèvement immédiat**

Le taux de malnutrition demeure élevé. Cela est lié à l'insécurité alimentaire et à un taux généralisé de vulnérabilité résultant de risques naturels récurrents, de la hausse des prix alimentaires et de la rareté des

---

<sup>38</sup> Organisé par l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) et NRC

ressources naturelles. Selon les estimations, près de 1,5 millions de personnes ont besoin d'une aide alimentaire immédiate au Mali, un chiffre qui devrait atteindre environ 1,9 millions en Juin 2014, si l'aide alimentaire fournie s'avère insuffisante. Les zones de Bandiagara (région de Mopti), de Menaka et de Bourem (région de Gao) sont les plus touchées par ce phénomène d'insécurité alimentaire.

La situation est d'autant plus critique que le chômage est élevé et que les possibilités de générer des revenus sont limitées, avec un tissu économique détruit, des routes commerciales perturbées, des bâtiments commerciaux et des équipements endommagés ou détruits. Le manque de perspectives d'emploi et de formation pour les jeunes et une incapacité à les intégrer dans le processus de paix créent un risque de recrutement (ou de ré-enrôlement) par des groupes armés (par exemple dans les forces de défense communautaires qui ont été formés au niveau local), voire de tomber dans le banditisme.

Cette situation sera exacerbée par les mouvements de retour importants de personnes déplacées dans leur zone d'origine. Le PDA-RN prévoit ainsi « la fourniture d'une assistance alimentaire immédiate aux populations déplacées et réfugiées dès leur retour ainsi que la reconstitution de leurs moyens d'existence. »

Vu l'importance des enjeux, des centres de formation professionnelle sont réhabilités et équipés à Gao, Tombouctou et Kidal. Diverses initiatives sont également mises en œuvre pour soutenir le lancement d'AGR pour les ménages vulnérables, retournés inclus. Ces activités tendent à soutenir la reprise d'activités dans laquelle les bénéficiaires sont expérimentés, tels que le petit commerce, l'élevage, le maraîchage et les activités agricoles. Le retour des petits commerçants stimulera le commerce local et transfrontalier, l'amélioration de la disponibilité des produits et réduire les prix. Parallèlement, des projets à impact rapide (Quips) sont lancés par la Minusma (travaux publics et projets de radio communautaire notamment).

Retourner dans les zones d'origine après une absence peut exiger d'importants travaux de réhabilitation au niveau de la gestion des ressources naturelles (terres agricoles, points d'eau, forêts, pâturages, zones de pêche), des systèmes et des réseaux (systèmes d'irrigation, réseaux de commercialisation, filières) et en matière de prestations de services (santé animale, lutte contre les maladies, disponibilité d'intrants agricoles, semences, outils). Des approches spécifiques devront être mises au point pour aider les communautés nomades (qui constituent plus de 70% des réfugiés se trouvant dans les pays voisins<sup>39</sup>), y compris à travers le remplacement du bétail perdu.

Le PDA-RN répertorie ainsi les possibilités d'emploi (rémunération en vivres PAM ou sous forme monétaire) à travers les travaux suivants : « réhabilitation de bâtiments publics ou communautaires, construction, réhabilitation de pistes rurales, de périmètres irrigués, de champs agricoles, curage, surcreusement et protection de chenaux, fixation des dunes et reboisement, réhabilitation de bâtiments publics, magasins de stockage et banques de céréales, aménagement de petits périmètres irrigués, maraichers et d'étangs

---

<sup>39</sup> Sans pour autant négliger les nomades déplacés

piscolles, surcreusement des mares et travaux de stabilisation des berges, aménagement des pare feux... »  
D'autres types de travaux peuvent être envisagés tel le tracé de passage de bétail vers les points d'eau et aménagement des points d'eau (pouvant contribuer à réduire les sources de conflit entre éleveurs et agriculteurs).

Ceux qui préfèrent s'intégrer localement ou ailleurs à l'intérieur du pays par exemple dans un environnement plus urbain et plus sécurisé, nécessiteront probablement une assistance du même type (formation professionnelle, micro-crédits, cash transfer...), plus adapté à ce type d'environnement. Des acteurs humanitaires interviennent déjà dans ce domaine, sans parvenir à couvrir tous les besoins.

#### **4.3.3 Biens, avoirs, titres de propriété et documents légaux**

Les dommages causés aux habitations liés aux conflits ou à un manque d'entretien pour cause d'absence posent un problème majeur aux retournés. Selon un récent sondage, sur 107 villages touchés par le conflit, 60 ont signalé que des maisons avaient été endommagées. **28% des personnes déplacées déclarent que leurs maisons ont été complètement détruites, 34% rapportent des dégâts partiels**<sup>40</sup>.

Le Cluster Abris évalue à **plus de 14.000 le nombre de ménages dans le Nord, dont les maisons ont été complètement détruites ou fortement endommagées**. Les maisons, pour la plupart construites en terre séchée (banco) et laissées sans surveillance, l'ont été au cours des combats et lors de la saison des pluies qui a suivi. 20% et 33% respectivement des personnes interrogées à Gao et à Tombouctou en novembre ont été confrontées à ce problème. En outre, le nombre de ménages nomades qui ont perdu leur tente s'élèverait selon les estimations à près de **4.700**.

Avec de nombreux cas signalés de maisons occupées illégalement, de loyers non payés, d'actifs volés et de bétail volé ou tué, la détention de titres de propriété et de documents officiels devient une question cruciale dans un contexte de retours massifs. Une étude sur la question foncière au Mali est en cours (NRC), qui pourra guider l'élaboration de réponses appropriées.

La fourniture d'équipements et d'outils de construction pour les plus vulnérables constitue donc une priorité<sup>41</sup>, tel que mentionné dans les plans de réponse préparés par le cluster abris. Il conviendrait également d'organiser la fourniture de tentes pour les populations nomades en remplacement de celles qu'elles ont perdues.

Le problème de paiement de loyers demeure récurrent dans les villes. Au fil du temps, beaucoup de familles d'accueil n'ont plus été en mesure d'accueillir les PDI qui ont été obligés de louer un logement. La majorité des PDI vivant dans des zones urbaines méridionales sont actuellement locataires. Trente-cinq pourcent d'entre-

---

<sup>40</sup> Source : OIM

<sup>41</sup> Tout en tenant compte des considérations en matière environnementale

eux, incapables de payer leur loyer, vivent dans la crainte d'être expulsées<sup>42</sup> et 17 à 25% déménagent régulièrement afin de trouver un hébergement meilleur marché ou plus décent pour accueillir leurs familles nombreuses<sup>43</sup>.

Pour les plus vulnérables qui ne sont pas en mesure de payer un loyer, des appuis de type AGR peuvent être entrepris. La situation est différente dans les régions septentrionales, où 58% des ménages déplacés vivent en famille d'accueil<sup>44</sup>.

### **Pièces d'identité**

Le manque de pièces d'identité est une source de préoccupation parmi les réfugiés et les personnes déplacées. D'après les enquêtes menées par le cluster Protection, de l'ordre de la moitié des PDI ne disposeraient pas de pièces d'identité. Ce chiffre est à mettre en perspective avec le recensement malien 2009, où seulement 20% de la population dans le nord Mali disposait de documents d'état civil. Le problème est du même ordre du côté des réfugiés, où il s'est avéré que pendant les élections présidentielles en 2013, sur un total estimé de 73000 électeurs réfugiés potentiels, seulement 1300 (moins de 2%) ont voté au premier tour. Ce faible pourcentage est dû en grande partie au fait qu'un peu plus de 10 000 réfugiés seulement ont été enregistrés dans le système RAVEC (qui nécessite de disposer de papiers d'identité).

Par ailleurs, quelques 5000 enfants réfugiés maliens nés au Niger n'ont jamais reçu de certificat de naissance. Les rapports du cluster protection mentionnent que le coût des cartes nationales d'identité varie selon les régions et qu'il est bien supérieur à celui fixé par la loi. Ces documents ne sont pas disponibles dans certaines communes situées en dehors des capitales régionales.<sup>45</sup>

Ce problème est particulièrement préoccupant pour les femmes dont les noms ne sont mentionnés dans aucun document légal et sont ainsi confrontées à des difficultés supplémentaires pour prouver qu'elles sont propriétaires, qu'elles sont mariées ou qu'elles ont la garde des enfants. Des efforts devraient être entrepris dans ce sens. La fourniture d'une assistance juridique pour les demandes en matière de logement et d'habitat, d'accès à la terre et à la propriété est cruciale, particulièrement dans un contexte où les titres de propriété font défaut ou sont contestés. Les programmes en matière d'habitat (cluster abris) devraient intégrer cette problématique et fournir une assistance dans ce domaine pour les rapatriés et les personnes déplacées tant dans les milieux urbains que ruraux.

#### **4.3.4 Administration et système judiciaire**

Des fonds importants ont été investis par le gouvernement et ses partenaires dans des programmes de (re)construction et d'équipement de l'Administration dans le Nord et dans la construction de logements pour les fonctionnaires. Des subventions ont par ailleurs été accordées aux fonctionnaires pour encourager leur retour dans leurs lieux d'affectation. Malgré ces efforts, le retour de l'autorité civile a été plus lent que prévu et reste concentrée dans les zones urbaines.

<sup>42</sup> NRC, octobre 2013

<sup>43</sup> Entretien de l'IDMC avec des personnes retournées à Tombouctou, mars 2014

<sup>44</sup> OIM, avril 2014

<sup>45</sup> Source : HCR

Le rétablissement d'un système pénal et judiciaire fiable et transparent, de la police, de la gendarmerie et d'un système pénitentiaire fait encore défaut particulièrement en dehors des grands centres urbains.

Malgré les efforts du gouvernement pour appréhender, traduire en justice les responsables de violations des droits humains (y compris les VSBG et les violations des droits de l'enfant), un appui soutenu est nécessaire afin de renforcer le système pénal et promouvoir ainsi la réconciliation. Le risque de VSBG en particulier pour les femmes et les enfants, demeure élevé en raison d'une combinaison de facteurs: présence de groupes armés, insécurité dans le Nord, structures communautaires affaiblies, systèmes de protection limités et déplacements. En dépit des efforts du gouvernement et de la communauté internationale, l'accès des victimes à la justice et à des soins médicaux et psychosociaux demeure à un stade embryonnaire. Cela est notamment lié au manque de ressources et aux habitudes sociales.

Entre janvier 2012 et décembre 2013, le sous-groupe sectoriel sur les violences basées sur le genre a ainsi recensé plus de 6000 victimes de viols, mariages forcés et autres formes de violence physique et psychologique (OCHA, janvier 2014).

Au niveau local, les interventions viseront à soutenir la remise en place de l'Administration et de la Justice au niveau des régions, cercles et communes. Dans ce cadre, plusieurs types d'activités ou de projets sont prévus dans les stratégies ou les plans d'intervention du Gouvernement et des acteurs humanitaires et de développement, dont plusieurs sont déjà en cours d'exécution:

- Mise en place de centres d'accueil pour les retournés et les rapatriés dans les communes de retour. Ces centres pourraient servir comme centre de réception, de rencontre inter-communautaire, lieu de médiation, notamment en matière de litiges fonciers, et de conseil juridique, lieu d'enregistrement et de sensibilisation au danger des mines, lieu de coordination des activités humanitaires
- Réhabilitation d'infrastructures (logements des autorités, bâtiments publics, palais de justice....)
- Appui à l'enregistrement des rapatriés dans les registres de l'état civil, octroi de documents d'identité et d'état civil, médiation et assistance juridique aux personnes dont les biens ont été spoliés durant la crise
- Renforcement des capacités de la chaîne judiciaire. Formation sur les questions de protection des autorités et des forces de défense et de sécurité.
- Soutien psycho-social et juridique aux victimes. Mise en place de cellules spécifiques pour les femmes victimes de viols et de mariages forcés. Genre. Le PDA – RN prévoit notamment « la création d'un fond d'indemnisation des victimes de viols, la mise en place/le renforcement des cliniques juridiques, des unités de prise en charge ainsi que des centres d'hébergement pour les femmes rejetées, une révision de certaines dispositions du code des personnes et de la famille. Le Plan prévoit également une « contribution à la mise en place du Fond d'Appui à l'Autonomisation des Femmes et à l'Epanouissement de l'Enfant (FAFE) et d'assistance aux



femmes déplacées/réfugiées et retournées ». Le rapport mentionne enfin qu'une « assistance économique aux femmes déplacées est en cours et sera renforcée au niveau de celles qui seront de retour dans leur lieu d'origine. »

- Vulgarisation des droits dans les langues locales

Au niveau national, un appui technique devra être fourni au gouvernement pour l'inclusion dans la législation nationale de la Convention de Kampala sur les droits des personnes déplacées et à l'élaboration du cadre juridique qui régira tous les aspects liés à la gestion du rapatriement volontaire des réfugiés.

#### **4.3.5 Services sociaux de base et infrastructures**

Un certain nombre de services et d'infrastructures de base ont été détruits ou se sont délabrés en raison du manque d'entretien. A cela il convient d'ajouter une pression accrue causée par de larges mouvements de retour qui peuvent exacerber les tensions locales. Il convient néanmoins de garder à l'esprit que la fourniture de services sociaux de base a toujours été limitée et ce même avant le conflit.

**Santé.** Dans le Nord, la capacité des centres de santé et la fourniture de soin s'améliore progressivement dans les zones les plus densément peuplées, mais l'accès reste limité pour une grande partie de la population et le retour du personnel de santé est parcellaire. La communauté humanitaire tente d'assurer un accès gratuit aux services de santé de base.

D'après les données officielles, 29 structures de santé ont été complètement détruites durant le conflit, 226 l'ont été partiellement. Beaucoup parmi celles-ci se sont remises à fonctionner, du moins partiellement. Des évaluations sur le terrain ont détecté des traumatismes importants dans les zones de conflit en particulier chez les enfants, les jeunes en général et les populations déplacées et réfugiées.

Dès le début 2014, 21 centres de soutien psychosocial, juridique et médical ont été mis en activité dont sept gérés par le gouvernement. Bien que des efforts soient fournis pour identifier et traiter les personnes traumatisées (liés aux conflits, à la violence, aux violations des droits de l'homme, à la séparation des familles, à la violence sexuelle, eu déplacement), le travail dans ce domaine demeure considérable.

Le PDA - RN prévoit la poursuite des efforts de reconstruction dans les domaines suivants : (i) Renforcement des capacités du personnel médical, (ii) Formation d'aide-soignant au sein même des communautés nomades, (iii) Mise en place de comités de gestion des centres de santé. Assurer un mécanisme de financement ou de recouvrement des coûts, (iv) Faciliter le retour des personnes vivant avec le virus du VIH/Sida en assurant la disponibilité de traitement dans les structures de santé des zones de retour.

**Education.** D'après les estimations de l'OIM, 22% des filles déplacées et 20% des garçons de moins 18 ans ont été déscolarisés pendant la crise.

D'après les rapports, 227 écoles ou 37% des écoles dans le Nord Mali ont été pillées ou endommagées<sup>46</sup>, bombardées, utilisées à des fins militaires ou contaminées par la présence d'engins non explosés.

Dans les zones touchées par le conflit, la plupart des écoles fonctionnent dans des conditions difficiles liées aux bâtiments, au manque de matériel de base et notamment dans les zones rurales, au manque d'enseignants. L'éducation d'environ 800 000 enfants a été compromise dans le Nord-Mali où 80% du personnel enseignant a été déplacé.

Beaucoup d'enfants n'ont pas de documents d'identité et leurs parents n'ont pas les moyens de payer les frais de scolarité des établissements privés et les coûts de transport élevés. La barrière de la langue ou la crainte d'être considérés comme des enfants de l'Azawad et de faire l'objet de discrimination entrave également l'accès des enfants déplacés à l'éducation<sup>47</sup>.

Au nord, des écoles ont commencé à rouvrir leurs portes quelques semaines après la fuite des groupes armés<sup>48</sup>, mais dans des conditions difficiles. En Décembre 2013, la proportion d'écoles ayant rouvert dans les trois provinces du Nord était estimé à environ 68%.

L'année académique 2013-2014 a été marquée par le retour sur les bancs scolaires de plus de 174 000 élèves. Bon nombre d'établissements scolaires n'arrivent pas à faire face au nombre croissant d'élèves et manquent cruellement de personnel enseignant et de matériel pédagogique<sup>49</sup>.<sup>50</sup>

Le Cluster Education a soutenu les autorités nationales dans les zones de Gao, Tombouctou, Kidal et Mopti pour faciliter le retour à l'école à travers la distribution de kits scolaires, la formation d'enseignants sur le soutien psychosocial et l'éducation à la paix et la réhabilitation de points d'eau potables et de latrines. Des programmes de cantines scolaires ont par ailleurs été lancés afin d'encourager la fréquentation scolaire et améliorer la nutrition des enfants.

En vue de rattraper le temps perdu lié à la fermeture des écoles ou aux déplacements, le gouvernement a démarré un programme de rattrapage scolaire accéléré. Des procédures simplifiées d'inscription devront être mises en place en vue de faciliter l'accès à l'école des enfants de déplacés ou de retournés.

**Eau Hygiène et Assainissement.** D'après le PDA-RN, « 56% des pompes à main (forages) et 65% des réseaux d'eau sont hors d'état de fonctionnement » et « la majeure partie des réseaux d'adduction d'eau ne permet pas d'approvisionner l'ensemble de la population ».

---

<sup>46</sup> Groupe sectoriel Education, 11 juillet 2012

<sup>47</sup> Entretien de l'IDMC avec des ONG locales à Bamako, mars 2014; OCHA, 5 avril 2013

<sup>48</sup> IRIN, 4 février 2013

<sup>49</sup> Groupe sectoriel Education, janvier 2014, OIM, avril 2014

<sup>50</sup> <http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/mali/2014/mali-ongoing-pursuit-of-durable-solutions>

Des rapports font état de mouvements de populations début 2014 en raison de pénurie d'eau, notamment dans la zone de Menaka où de rares points d'eau étaient en mauvais état ou avaient cessé de fonctionner. Les mouvements de retours importants de PDI ajoutent une pression supplémentaire sur ceux-ci créant ainsi des risques additionnels en termes d'hygiène et d'épidémies.

Le PDA-RN préconise notamment la poursuite des activités dans les domaines suivants : « un soutien à la restauration des services étatiques », la restauration des capacités de production », la «réparation d'urgence sur les ouvrages secondaires améliorés en eau potable », «l'extension/ réhabilitation des réseaux d'eau et réalisation de nouvelles infrastructures hydrauliques».

De manière générale, la réhabilitation d'infrastructures locales (routes, centres de santé, EHA) gagnerait à être accélérée afin de soutenir la reprise des activités économiques (transport, communication, etc.). Ces programmes de réhabilitation devraient recruter autant que possible les retournés et les PDI, en vue de leur permettre d'assurer leurs moyens de subsistance dans cette phase de redémarrage.

#### **4.3.6 Protection, Sécurité et Etat de droit**

Alors qu'un accord de paix initial a été signé, les négociations de paix avec les factions rebelles sont en cours à un rythme lent. L'environnement est resté complexe et malgré des améliorations en matière d'accès pour les organisations humanitaires, la situation sécuritaire demeure volatile avec des rapports réguliers d'incidents violents entre groupes armés, dans un contexte de tensions entre et au sein même de communautés. En appui aux forces maliennes, la MINUSMA est chargée de faciliter l'accès humanitaire à travers la création d'un environnement sûr en matière de sécurité et permettre ainsi l'acheminement de l'aide humanitaire.

La persistance de groupes armés dans certaines régions du Nord, combinée à la présence de mines et d'engins non explosés demeure très problématiques. Même si les objectifs sont essentiellement militaires, les civils en général constituent néanmoins une population à risque. Bien que des efforts importants aient été entrepris pour éliminer les engins non explosés, au moins 77 personnes ont été tuées ou blessées par ce biais dans le nord entre Mars 2012 et Juillet 2013. Des programmes d'éducation et de sensibilisation ont été lancés : plus de 763 villages ont été enquêtés dans les régions du centre et du nord du Mali depuis Février 2013. La présence de mines et d'engins non explosés affecte les moyens de subsistance, la liberté de mouvement et la reprise économique, le déploiement des acteurs humanitaires et la restauration de l'autorité de l'Etat. Elle doit donc être traitée dans le cadre du processus de solutions durables.

Un environnement sécurisé et la mise en place de l'état de droit à travers des campagnes de sensibilisation et des programmes de formation (police, gendarmerie, système judiciaire dans son ensemble) constituent également un élément indispensable à la mise en place de solutions durables pour les retournés et les PDI. Une aide juridique devrait être fournie à ces populations pour les aider à se prévaloir de leurs droits.

Des efforts particuliers doivent être fournis pour élaborer des politiques et des lois qui permettent aux personnes déplacées et retournées d'exercer pleinement leurs droits, y compris le droit de participer aux affaires publiques et aux élections et veiller à ce que leurs points de vue soient pris en compte dans le développement des politiques qui les concernent.

#### **4.4 Tableau récapitulatif des interventions possibles en faveur des PDI et des retournés et indicateurs de suivi<sup>51</sup>**

Le tableau ci-dessous vise à fournir un aperçu des interventions ou appuis possibles en faveur des personnes déplacées (PDI) ou des retournés, particulièrement dans les zones où ils sont nombreux (voir tableau section 4.2.2). Parmi les interventions listées, plusieurs sont déjà mises en œuvre par le Gouvernement, les acteurs humanitaires ou de développement.

Ce tableau s'inspire du rapport qui a été émis à l'occasion d'un atelier « de formation sur les Solutions Durables pour Personnes Déplacées Internes » qui a eu lieu en février 2014 à Bamako, organisé par NRC et IDMC. Cet atelier a permis de regrouper de nombreux participants issus de l'Administration malienne, des associations maliennes et des agences humanitaires internationales.

A cette occasion, quatre domaines d'intervention principaux ont été identifiés en vue de contrer les obstacles à l'intégration ou à un retour durable des PDI et des retournés: (i) l'accès à la sécurité et la sûreté dans le Nord, (ii) l'accès à la justice et à des mécanismes de réparation, (iii) l'accès aux services de base (santé et nourriture en priorité), (iv) l'accès à des dispositifs efficaces et accessibles de restitution des habitations, des terres et de la propriété.

D'autres besoins qui ont souvent été évoqués lors de missions d'évaluation, figurent dans le tableau ci-joint : Il s'agit de l'accès à l'emploi et aux moyens d'existence, l'accès aux documents d'état civil et la participation aux affaires publiques.

La difficulté de cet exercice tient au fait que beaucoup parmi les obstacles évoqués à un retour ou à une réinstallation durable, ne concernent pas uniquement les PDI ou les retournés, mais bien la population en général. La majorité des programmes humanitaires s'adressent dès lors aux populations vulnérables qu'ils soient résidents, PDI ou retournés. Cela est encore plus vrai pour les programmes de développement qui agissent au niveau global, indépendamment de ce type de critères.

---

<sup>51</sup> Sources principales: IDMC NRC, « Rapport final, Ateliers de formation sur les Solutions durables pour PDI », Mali (Bamako), 26-27 février 2014 ; « Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne, avril 2014, IASC, Comité Permanent inter-agences.

Il n'en demeure pas moins qu'il existe des **problématiques spécifiques aux retournés ou aux PDI**, dont l'ampleur varie en fonction des pays ou des régions concernées, et que des réponses appropriées doivent être fournies, parmi lesquelles:

- La pression considérable exercée sur les infrastructures sociales de base (santé, éducation, assainissement), source de tension dans les zones à forte présence de retournés ou de PDI, et la nécessité de les renforcer
- Le nombre élevé de maison détruites ou endommagées dans le Nord en l'absence des occupants. Un appui peut être fourni pour les plus vulnérables qui ne seront pas en mesure de les reconstruire ou de les réhabiliter par leurs propres moyens. Il faut aussi mentionner la perte de tentes pour des populations nomades qui se sont réfugiées dans les pays voisins.
- L'occupation des terrains agricoles par des tiers, suite au départ des propriétaires, les litiges qui en découlent et la nécessité de mettre en place des mécanismes de médiation et de restitution. Cela s'est vu dans d'autres pays, par exemple en Côte d'Ivoire. Ceci n'a pas ou peu été rapporté au Mali.
- Les conditions de vie et de logement déplorables de familles de PDI dans les grands centres urbains, qui ont incité certains, faute d'assistance, à retourner dans leurs zones d'origine, et ce indépendamment des conditions de sécurité. Une assistance sociale devrait être poursuivie pour les plus vulnérables.
- Le niveau de pauvreté de familles de PDI ou de réfugiés qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leurs foyers d'origine, faute de moyens pour couvrir les frais de transport et de réinstallation.
- Le risque de confrontation intra-communautaire et intercommunautaire entre les retournés et les populations résidentes et les besoins correspondants de programmes de cohésion sociale.
- Le taux de déscolarisation des enfants de familles de PDI.
- La perte de cheptel pour les populations nomades qui ont fui les zones d'insécurité.
- Dans les zones où le nombre de retours est important, le manque d'opportunités d'emploi ou d'activités pour les jeunes et le risque à terme d'enrôlement dans des groupements armés.

Besoins exprimés par les PDI et les retournés dans les zones de retour ou de déplacement	Obstacles possibles à un retour durable (retournés) ou à une intégration durable (PDI)	Types d'interventions ou d'appuis aux PDI, aux retournés, aux communautés d'accueil vulnérables	Indicateur de progrès ou de suivi - Evaluation (par rapport à la population résidente, à la moyenne nationale ou à la situation avant le déplacement)
<p>1. Accès à un logement ou à un habitat décent</p> <p>Existence de dispositifs pour restituer les <b>habitations</b>, les <b>terres</b> et la <b>propriété</b> pour les retournés (de retour dans leurs zone d'origine), en cas d'occupation par des tiers.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maisons détruites ou endommagées dans les zones de retour, tentes perdues (nomades)</li> <li>- Occupation des habitations par des tiers</li> <li>- Perte de titre de propriété</li> <li>- Présence de mines ou d'engins non-explosés</li> <li>- Manque de moyens pour la location d'un logement décent (PDI dans les zones urbaines)</li> <li>- Terrains (agricoles) occupés par des tiers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appui à la reconstruction (pour les retournés les plus vulnérables), fourniture de matériaux et d'outils; fourniture de tentes pour les nomades</li> <li>- Renforcement des mécanismes de résolution de litiges fonciers ; mise en place d'une commission de médiation</li> <li>- Mise en place de dispositifs efficaces et accessibles de restitution des habitations, des terres et de la propriété ; accès à des mécanismes de compensation et de restitution<sup>52</sup></li> <li>- Mise en place de mécanismes simplifiés pour l'établissement de documents de propriété par les autorités compétentes<sup>53</sup></li> <li>- Déminage des zones à risque</li> <li>- Appui (AGR) pour le paiement du loyer pour les PDI les plus vulnérables</li> <li>- Fourniture d'une assistance au retour (prime) pour les plus vulnérables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- % des logements des PDI détruits ou endommagés et adéquatement réparés</li> <li>- % des PDIs ou retournés vivant dans des logements surpeuplés par rapport à la population résidente</li> <li>- Existence de mécanismes pour résoudre les conflits liés aux déplacements (perte du logement, terrains occupés)</li> <li>- Le % de poursuite &amp; de résolution de revendications en matière de droit foncier et de droit au logement</li> <li>- Les PDI et les retournés ont accès à un logement décent (comparable à la population résidente)</li> </ul>
<p>2. Accès à des voies de recours, de <b>médiation</b>, et à la <b>justice</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Services en justice déficients dans les zones de retour ou de déplacement</li> <li>- Confrontations communautaires<sup>54</sup></li> <li>- Services de justice discriminatoires à l'encontre des PDI ou des retournés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoption et mise en œuvre d'une loi sur les déplacements internes conformément à la convention de Kampala</li> <li>- Renforcement des capacités, des moyens et des infrastructures de la chaîne judiciaire déployés dans les zones de <i>retour</i></li> <li>- Réparations financières et matérielles aux victimes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence de mécanismes capables d'offrir aux PDI et aux retournés des recours efficaces</li> <li>- Nombre de personnel judiciaire dans les zones de retour par rapport à la moyenne nationale.</li> <li>- % de PDI ou de retournés qui considèrent que la justice est rétablie</li> <li>- Nombre ou % de cas identifiés (par rapport à la population résidente) comme des violations</li> </ul>

<sup>52</sup> Convention de Kampala, art 11 (4) et 11(5)

<sup>53</sup> En particulier pour les femmes qui ne disposent pas de documents de propriété en leur nom propre

<sup>54</sup> Par exemple entre retournés et ceux restés sur place pendant la crise ou inter-communautaires (Touaregs Peul, Touaregs Songhai)

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appui spécifique aux femmes PDI ou retournées victimes de VBG</li> <li><b>Projets de cohésion sociale :</b></li> <li>- Mise en place de centres d'accueil et de médiation pour les retournés et les rapatriés dans les communes de retour</li> <li>- Représentation des PDI et des retournés dans les assises locales</li> <li>- Participation des PDI et des retournés à la Commission Dialogue, Justice et Réconciliation et participation des femmes</li> <li>- Formations en résolution des conflits et en médiation</li> <li>- Favoriser la participation de la société civile malienne</li> <li>- Lancement de Programmes radio</li> </ul>	<p>sérieuses des droits humains.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de cas de VBG pris en charge</li> <li>- Degré d'implication de la société civile malienne</li> </ul>
3. <b>Sûreté et Sécurité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Présence de groupes armés dans les zones de retour ou de déplacement, attaques sporadiques</li> <li>- Absence ou faible capacité d'intervention de forces armées ou de police dans les zones de retour ou de déplacement</li> <li>- Actes d'intimidation, de harcèlement, de persécution à l'encontre des PDI ou des retournés</li> <li>- Inaccessibilité des zones de retour par les acteurs humanitaires et de développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Désarmement et cantonnement des groupes armés et d'auto-défense</li> <li>- Déploiement de l'armée et de forces de police dans les zones de retour</li> <li>- Accès direct et non discriminatoire des PDI ou de retournés à la police, à la justice, aux organisations de droits de l'homme</li> <li>- Formations sur les questions de protection auprès des autorités, des forces de défense et de sécurité.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Présence de l'armée et de forces de police dans les zones de retour par rapport à la moyenne nationale</li> <li>- Degré d'accès aux services de police</li> <li>- Prévalence d'actes de violence à l'encontre des PDI et des retournés.</li> <li>- Ampleurs des mouvements de retours</li> </ul>
4. Accès à l' <b>Administration</b> et aux <b>Services sociaux de base</b> (Santé, Education, Eau)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque d'accès à l'Administration et à des services sociaux de base dans les zones de retour ou de déplacement</li> <li>- Manque de visibilité des PDI dans les zones urbaines et conditions de vie très difficiles pour certains</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poursuite du retour de l'Administration</li> <li>- Programmes de réhabilitation ou de mise en place d'infrastructures de santé, scolaires, EHA</li> <li>- Mise en place par les autorités locales et nationales d'un cadre de coordination entre les différents acteurs humanitaires et de développement</li> <li>- Nomination d'un point focal chargé de la protection et de l'assistance aux PDI au sein du Gouvernement</li> <li>- Intégration des rapatriés et des PDI dans les programmes de relèvement communautaires et de développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Degré d'accès à des services de base par les PDI et les retournés par rapport à la population résidente ou par rapport à la situation avant crise</li> <li>- Conditions de vie des PDI ou des retournés par rapport à la population résidente ou à la situation de pré-crise</li> <li>- Nombre et % de PDI vulnérables assistés par la DNDS et les acteurs humanitaires</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place de dispositifs d'accueil des PDI et des réfugiés qui incluent la société civile et les leaders communautaires dans les zones de retour</li> <li>- Activités de suivi, de recensement et de soutien social pour les PDI les plus démunis par la Direction Nationale pour le Développement Social et les acteurs humanitaires</li> </ul>	
5. Accès à l' <b>emploi</b> et aux <b>moyens d'existence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Champs agricoles occupés par des tiers</li> <li>- Perte du cheptel</li> <li>- Taux élevé d'inactivité des jeunes dans les zones de retour ou de déplacement et risque d'embrigadement dans des groupes armés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appui à la reconstitution du cheptel</li> <li>- Fourniture d'intrants agricoles, réhabilitation d'infrastructures agricoles</li> <li>- Programmes d'AGR et de formation pour les PDI et les retournés les plus vulnérables</li> <li>- Réalisation de Travaux à Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO) pour infrastructures agricoles, bâtiments public... Rémunération en vivres (PAM) ou monétaire.</li> <li>- Construction de centres de formation professionnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taux d'inactivité par rapport à la population résidente, à la situation avant le déplacement ou à la moyenne nationale</li> <li>- Type et conditions d'emploi par rapport à la population résidente</li> <li>- Niveau de pauvreté</li> <li>- Nombre de jeunes enrôlés dans des groupes armés</li> </ul>
6. Accès aux <b>documents d'état civil</b>	Perte ou absence de documents d'identité, certificats de naissance, titres de propriétés....	Mise en place d'un mécanisme simplifié pour la fourniture des documents d'état civil et de propriété dans les zones de retour ou de déplacement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence d'obstacles légaux ou administratifs pour obtenir les documents requis</li> <li>- % des PDI ou des retournés sans documents comparé à la population résidente, la moyenne nationale ou à la situation d'avant le déplacement</li> </ul>
7. Participations sans discriminations aux <b>Affaires Publiques</b>	Absence de participation aux affaires publiques: droit de vote, participation aux élections, travail et représentation dans l'administration publique	Programmes de décentralisation et de bonne gouvernance assurant une bonne représentation des populations concernées.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence d'obstacles légaux ou administratifs (non subis par la population résidente) empêchant les personnes déplacées de voter, d'être élues ou de travailler dans les services publics</li> <li>- % d'adultes déplacés éligibles comme électeurs ou participant à des élections, comparés à la population résidente ou à la moyenne nationale</li> <li>- % de PDI ou retournés parmi les fonctionnaires et les officiels élus, comparé au % de PDI ou retournés dans la population totale</li> </ul>



## 5. Risques

**Sécurité et processus de paix.** La sécurité est évidemment un élément crucial et un prérequis pour la mise en œuvre de solutions durables tant pour les retournés que pour ceux qui décident de se réintégrer localement. Des conditions de sécurité dépendent également l'accès humanitaire ou les interventions de relèvement précoce. Malgré les efforts de l'appui militaire malien et ceux fournis par les forces internationales et MINUSMA, les régions du nord du Mali demeurent dans une situation sécuritaire instable, surtout en dehors des grands centres urbains. L'escalade de la violence à Kidal à la mi-mai 2014 associée à la visite du Premier ministre est un rappel brutal de cette problématique. L'absence de progrès dans les négociations de paix et / ou une baisse de la sécurité peut entraîner une réduction de l'espace humanitaire et déclencher de nouveaux déplacements à l'échelle nationale et au-delà des frontières.

Le risque d'une réduction des effectifs des forces françaises mérite également d'être mentionné, vu qu'elles sont considérées comme garantes de la sécurité dans de nombreuses zones. Il y a enfin le risque associé à l'échec des plans de cantonnement et des activités liées de désarmement, de démobilisation et de réinsertion.

**Retour de l'administration publique.** Bien que le retour des structures administratives soit une priorité pour le gouvernement et que des incitations aient été mises en place pour accélérer le retour des fonctionnaires, celui-ci a été plus lent que prévu, notamment en dehors des centres urbains. Des projets de réhabilitation des bâtiments de l'administration et de fourniture d'équipement ont été lancés. La restauration des services publics permettra de restaurer les liens entre les autorités et les communautés locales.

**Ressources pour la mise en œuvre de la stratégie.** Un manque de financements risque de perpétuer les situations de vulnérabilité et peut même engendrer des déplacements secondaires de PDI et de rapatriés. La réalisation de solutions durables nécessite une approche globale et multi-sectorielle. Plus le délai pour répondre aux besoins des PDI, des retournés et des communautés d'accueil sera long, plus les besoins seront importants.

Le « plan de réponse stratégique » élaboré par OCHA, qui vise notamment à mettre en œuvre des solutions durables est actuellement financé à 33% seulement. Les ONG nationales continuent par ailleurs à être sous-financées, malgré qu'elles soient des partenaires indispensables, particulièrement dans les zones d'insécurité. Un autre instrument de financement de la stratégie SD est le Fonds de consolidation de la paix qui dispose d'un budget de 7 millions de dollars pour le Mali. Ces fonds seront alloués courant 2014.

## 6. Conclusions et recommandations

Deux ans après la crise qui a contraint plus de 350.000 maliens à fuir leurs foyers, près de 130.000 demeurent déplacées, tandis que 141.000 autres se sont réfugiées dans les pays voisins (juin 2014).

Face à cette situation, le processus de recherche de solutions durables pour les PDI et les retournés est indissociable du processus transversal de consolidation de la paix, de la cohésion nationale, de la reconstruction et du développement du Mali. Il est dès lors essentiel que les autorités prennent au plus vite la direction du processus de développement des solutions durables en faveur des PDI et des retournés conformément à la convention de Kampala et aux autres instruments légaux pour la protection des PDI et des réfugiés.

Les principaux obstacles aux solutions durables ont été identifiés dans les domaines prioritaires suivants : la sécurité et la sûreté principalement dans le Nord, l'accès à la justice et à des moyens de recours, l'accès à des services base et à des moyens d'existence et l'accès à des mécanismes efficaces de restitutions des habitations et de la propriété.

Le temps joue contre la recherche de solutions durables pour les PDI, les retournés et les communautés d'accueil qui ont d'ores et déjà entamé une grande partie de leur capacité à rebondir avec un risque accru marginalisation de pans entiers de la population.

Alors que la situation au nord du pays ne permet pas pour l'instant des retours en toute sécurité et dignité, les autorités soutenues par leurs partenaires locaux et internationaux doivent travailler sur deux fronts afin d'éviter cette marginalisation :

- S'assurer que les PDI qui ne sont pas encore rentrés chez eux ou qui souhaitent s'intégrer dans leur lieux de déplacement aient accès à la protection et à l'assistance et notamment à un soutien en termes de développement à travers des AGR et des programmes de formation.
- Mettre en place des conditions satisfaisantes pour que le retour volontaire se fasse dans le respect des normes internationales. Cela ne peut se faire sans un rétablissement de la sécurité dans le Nord, un retour des services sociaux de base et des mécanismes de réconciliation nationale et d'accès à la justice et à l'état de droit.<sup>55</sup>

Les recommandations qui suivent sont émises pour favoriser de manière coordonnée la mise en place de solutions durables, à travers des actions concrètes, en faveur des personnes déplacées, des retournés et des

---

<sup>55</sup> Solutions durables pour les PDI, Rapport d'atelier, NRC, IDMC, Février 2014

communautés d'accueil les plus vulnérables. Plusieurs activités ou projets repris ci-dessous sont en cours d'exécution par le Gouvernement, les acteurs humanitaires et de développement. Elles sont extraites, en résumé, du tableau récapitulatif figurant en section 4.4.

### **6.1. Recommandations au niveau global**

1. En matière de ciblage des bénéficiaires (section 4.2). Cette stratégie Solutions durables s'adresse en priorité aux personnes les plus vulnérables des catégories suivantes :

(i) les retournés (qu'ils aient été PDI ou réfugiés), (ii) les déplacés qui ont opté pour une réintégration locale (ou une réinstallation ailleurs dans le pays), (iii) les communautés hôtes.

2. Sur le plan géographique, l'assistance s'orientera en priorité vers les zones à forte concentration de retournés ou dans les zones où ils planifient de s'installer (voir tableaux section 4.2.2)

3. Calendrier des interventions préconisées dans cette stratégie. Vu la longueur et la complexité du processus de solutions durables, favoriser dans l'immédiat l'adoption d'interventions ou d'activités à court et à moyen terme<sup>56</sup> (i.e. réalisables dans les premiers 24 mois après la fin du conflit) et ce tel que préconisé dans le cadre préliminaire relatif aux solutions durables préparé pour le Secrétaire Général de Nations Unies.

4. Poursuite des activités de suivi et de collectes de données sur les personnes affectées par le conflit en 2012 (personnes déplacées, retournés, rapatriés, réfugiés) par la Commission Mouvement des Populations. Evaluation de leurs capacités d'intégration et de leur profil socio-économique pour le développement d'AGR ou de programmes de formation adaptés.

5. Désignation de points focaux par les autorités maliennes, qui seront chargés de la coordination des interventions en faveur des PDI et des retournés tant au niveau central<sup>57</sup> que local.

6. Adoption et mise en œuvre d'une loi sur les déplacements internes conformément à la convention de Kampala.

7. Favoriser la participation de la société civile malienne et des bénéficiaires aux projets

8. Appui spécifique aux femmes déplacées ou retournées dont les victimes de VBG

9. Représentation des PDI et des retournés dans les assises locales et à la Commission Dialogue, Justice et Réconciliation.

10. Poursuite et développement de programmes d'AGR et de formation pour les retournés, les PDI et les communautés d'accueil les plus vulnérables.

### **6.2. Recommandations au niveau des zones de déplacement**

1. Poursuite des activités de suivi et de coordination des interventions humanitaires par la Direction Nationale pour le Développement Social.

2. Appuyer le retour des PDI les plus vulnérables, qui n'ont pas les moyens de retourner dans leurs zones d'origine (couverture des frais de transport, accompagnement social...).

<sup>56</sup> Voir le document des NU intitulé « Preliminary Framework for supporting a more coherent, predictable and effective response to durable solutions needs for refugees and IDPs »

<sup>57</sup> Le Ministère de la solidarité et de l'Action humanitaire et de la reconstruction du Nord est chargé de la coordination au niveau central

### 6.3. Recommandations au niveau des zones de retour

- **Accès à un habitat et aux terrains agricoles**

1. Lorsque les maisons sont détruites ou endommagées, appui à la reconstruction (pour les retournés les plus vulnérables), fourniture de matériaux et d'outils; fourniture de tentes pour les nomades.
2. Mise en place de mécanismes simplifiés pour l'établissement de documents de propriété pour les retournés par les autorités compétentes, en particulier pour les femmes (dont beaucoup parmi les PDI sont chef de ménage) qui ne disposent pas de documents de propriété en leur nom propre.
3. Déminage des zones de retour.

- **Accès à des voies de recours, médiation et à la justice et cohésion sociale**

4. Renforcement des capacités, des moyens et des infrastructures de la chaîne judiciaire déployés dans les zones de retour.
5. Mise en place de centres d'accueil et de médiation pour les retournés et les rapatriés dans les communes de retour.
6. Réparations financières ou matérielles aux victimes.
7. Lancement de modules de formation en résolution des conflits.
8. Lancement de programmes radio favorisant le dialogue communautaire.

- **Sécurité**

9. Poursuivre le plaidoyer auprès de la Minusma pour le déploiement des forces de défense et de sécurité dans les zones de retour.
10. Assurer un accès direct et non discriminatoire des PDI ou de retournés à la police, à la justice, aux organisations de droits de l'homme.
11. Formations sur les questions de protection auprès des autorités, des forces de défense et de sécurité.

- **Accès à l'Administration et aux services sociaux de base** (santé, eau, éducation)

12. Appui au retour et à la réinstallation de l'Administration dans les zones de retour.
13. Programmes de réhabilitation ou de mise en place d'infrastructures de santé, scolaires, d'eau, d'hygiène et d'assainissement.
14. Mise en place de dispositifs d'accueil des PDI et des réfugiés qui incluent la société civile et les leaders communautaires dans les zones de retour.

- **Accès à l'emploi et aux moyens d'existence**

15. Appui à la reconstitution du cheptel perdu pendant la crise pour les ménages nomades vulnérables.
16. Fourniture d'intrants agricoles, réhabilitation d'infrastructures agricoles.
17. Réalisation de Travaux à Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO) pour infrastructures agricoles, bâtiments public... Rémunération en vivres (PAM) ou monétaire.

18. Construction de centres de formation professionnelle.

- **Accès aux documents d'état civil et participation sans discrimination aux Affaires Publiques**

19. Mise en place d'un mécanisme simplifié pour la fourniture des documents d'état civil et de propriété dans les zones de retour ou de déplacement.

20. Programmes de décentralisation et de bonne gouvernance assurant une bonne représentation des populations concernées dans l'Administration, en matière de droit de vote et de participation aux élections.

#### **6.4. Recommandations pour la mise en œuvre de la stratégie**

- **Elaboration d'un Plan d'action**

Une fois la stratégie approuvée au niveau des autorités et de l'équipe humanitaire pays (EHP), un plan d'action détaillé devra être élaboré. Ce plan analysera plus en détail les lacunes en matière d'assistance et les moyens d'y répondre. Il sera élaboré par une équipe à constituer et qui sera également chargée du Suivi et de l'Evaluation des projets en faveur des PDI et des retournés (voir ci-dessous).

- **Mise en place d'un dispositif léger de Suivi et Evaluation, plaidoyer et mobilisation des ressources.**

En appui aux autorités et aux groupes de coordination, le Groupe de travail Solution durables devra assurer la mise en place d'un mécanisme léger de S&E de la situation des PDI, des retournés et des rapatriés. Cela implique :

- La désignation par le groupe de travail Solution Durable d'un point focal pour les principales zones de retour ou d'intégration.
- Le recrutement de deux consultants locaux et d'un cadre international, dont les tâches seront:
  - (i) d'assurer la liaison avec les autorités et les acteurs humanitaires et de développement,
  - (ii) d'assurer les activités de suivi des projets à partir de Bamako (pour la partie Sud et centrale du pays) et à partir de Mopti pour la partie Nord,
  - (iii) d'identifier les besoins et les moyens d'y répondre tout en favorisant les synergies. Des activités de plaidoyer seront entreprises auprès de tous les acteurs concernés : autorités, organisations internationales, ONG locales et internationales, société civile, Partenaires techniques et financiers et bailleurs de fonds,
  - (iv) de veiller à ce que les PDI et les retournés participent à ces activités de suivi.
  - (v) d'élaborer un plan d'action, sous la supervision du Ministère de la Solidarité et de l'Action humanitaire, du groupe de travail Solutions durables et de l'Equipe humanitaire pays.

## Annexes

1. Cartes des zones de retour pour les PDI et les réfugiés
2. Bibliographie

Annexe 2. Bibliographie

- « Accroître la complémentarité entre l'aide humanitaire et le développement dans les zones post-conflit au Nord Mali », Messages clés de l'atelier des 19 et 20 mars 2014, « Commission Réhabilitation en zones post-conflits » (CRZPC)
- « A qui sont ces terres ? Conflits fonciers et déplacement des populations dans l'Ouest forestier de la Côte d'Ivoire », IDMC, NRC, étude commanditée par le Pnud et la FAO, Octobre 2009
- « Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », Projet Brooking-Bern sur le déplacement interne, Comité permanent inter organisations (IASC), Avril 2010
- « Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique », adoptée par le sommet spécial de l'Union tenu le 23 octobre 2009 à Kampala
- « Decision of the (UN) Secretary General No 2011/20 on Durable Solutions », 4 October 2011
- "Enquête sur les conditions de vie et la situation abris des personnes déplacées internes au Mali", Direction du développement et de la coopération suisse, NRC, 25 mars 2013
- "Etude sur les conflits communautaires et le dialogue social au Mali », étude commanditée par le Pnud, Ousmane Kornio, Bamako, Octobre 2013
- « Framework for Durable Solutions for Refugees and persons of Concern », UNHCR, May 2003
- « Gestion du Retour et de la Réintégration des réfugiés maliens au Mali », HCR, Stratégie du HCR en soutien au plan de réponse stratégique pour le Sahel, Avril 2014
- Groupe de travail Solutions durables, Compte-rendu de la réunion du 17 février 2014
- « Laissées pour compte : Personnes déplacées oubliées dans le sud du Mali », IDMC, NRC, 20 février 2014
- « Mali, malgré un lent retour à la stabilité, pas de solutions durables en vue pour bon nombre de PDI », IDMC, NRC, 11 octobre 2014
- « Mali, recherche continue sur les solutions durables », IDMC, NRC, 19 mai 2014
- « Mali : réformer ou rechuter », International Crisis Group, 20 janvier 2014
- « Matrice de suivi des déplacements - Mali », OIM, Juin 2014
- Ordonnance no 2014-003/P-RM du 15 janvier 2014 portant création de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation, Primature, Secrétariat général du gouvernement
- « Outline Briefing (UN)Secretary General Decision on Durable Solutions »
- "Plan d'Action Prioritaire d'Urgence (PAPU) du Gouvernement (malien) 2013-2014 », Mars 2013
- « Plan d'Actions prioritaires pour le Nord du Mali », Rapport mensuel décembre 2013, Equipe humanitaire pays, 5 février 2014
- " Plan de Développement accéléré des Régions du Nord (PDA/RN) », Ministère du Plan et de la Prospective, Janvier

2014

- « Plan de réponse stratégique 2014-2016 », OCHA pour le compte de l'Equipe humanitaire pays (EHP), Janvier 2014
- « Plan pour la Relance Durable du Mali 2013 – 2014 », Conférence internationale « Ensemble pour le Renouveau du Mali », Bruxelles, 15 mai 2013
- « Points de suivi des mouvements de population » au Mali, OIM, juillet 2014
- Preliminary Framework for Supporting a more coherent, predictable and effective Response to the durable solutions needs of refugee returnees and internally displaced persons”, United Nations
- « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leurs propres pays », Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme (OHCHR), Genève
- « Orientation et Priorités du Gouvernement pour la période 2013-2018 » (Programme d'Actions du Gouvernement), Primature, Cabinet du Premier Ministre, Bamako
- « Proposition de Plan de réponse pour la mise en œuvre de solutions durables dans les zones d'origine et de réinstallation », Groupe de travail de l'Equipe Humanitaire Pays, 2013
- « Rapport du Secrétaire général sur les enfants et le conflit armé au Mali », Conseil de sécurité, 14 avril 2014
- « Rapport sur les mouvements internes de population » au Mali, Commission de Mouvement de population (sous-groupe du cluster protection), 12 Mars 2014
- « Rendre la convention de Kampala opérationnelle pour les personnes déplacées », guide pour la société civile : appui à la ratification et à la mise en œuvre de la Convention sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique », UA, Conseil Economique, Social et Culturel (ECOSOC), Juillet 2010
- « Scope of Work, Durable Solution Strategy », HCR, OIM, Pnud, Mali, 2014
- « Solutions durables pour les personnes déplacées internes », Rapport d'atelier, 26-27 février 2014, NRC, IDMC, Bamako
- “Technical working group on Durable Solutions”, Terms of Reference
- UNDG Guidance Note on Durable Solutions for Displaced Persons (refugees, internally displaced persons and returnees)

**Site Web**

- Sur le plan humanitaire: <https://malihumanitarianresponse.info>
- En matière de développement : [www.maliapd.org](http://www.maliapd.org) « Harmonisation de l'aide au Mali ». Site relatif à l'aide publique au développement et aux interventions des Partenaires techniques et financiers.