

PASAS

PLATEFORME D'ANALYSE,
DE SUIVI ET D'APPRENTISSAGE
AU SAHEL



PORTÉ PAR



Repenser la gestion de la crise migratoire dans les pays frontaliers du Sahel central

Le cas des pays côtiers frontaliers
du Burkina Faso

20 mars 2024

Public

Mathieu Pellerin
Eddie Guipie



Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les opinions de l'AFD, de ses partenaires ou financeurs.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

Eddie Guipie (20 mars 2024), Les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest au défi de l'accueil des populations réfugiées du Burkina Faso, Plateforme d'Analyse du Suivi et d'Apprentissage au Sahel, Production Pasas.

<https://pasas-minka.fr>

[Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin]

[Réfugié, conflit, violence, accueil, déplacés]

RESUME EXECUTIF	5
INTRODUCTION	6
1 - CARACTERISATIONS DES FLUX DE MIGRATIONS FORCES VERS LES PAYS COTIERS ET DE LEURS CAUSES.....	6
1.1 - Analyse des flux de déplacements forcés	6
1.2 - Causes des déplacements forcés	8
2 - DES POLITIQUES D'ACCUEIL GLOBALEMENT RESPECTUEUSES DES DROITS DES DEPLACES FORCES	9
2.1 - Les politiques d'accueil dans des camps et leurs limites.....	9
2.2 - Les initiatives à base communautaire	10
2.3 - Des solutions hybrides : approche communautaire encadrée par les Etats	11
3 - LE RISQUE D'EXACERBATION DES TENSIONS LOCALES	12
3.1 - Une pression accrue sur les ressources locales	12
3.2 - La crainte d'une importation de l'insécurité.....	13
3.3 - Le risque de frustrations parmi les populations hôtes	14
4 - DES MESURES PUBLIQUES DE PLUS EN PLUS FERMES	14
4.1 - La réduction des interactions entre Sahel et pays côtiers, l'interdiction de la transhumance transfrontalière	14
4.2 - La tentation du refus d'accueil et de l'expulsion.....	15
5 - ACCOMPAGNER UNE POLITIQUE D'ACCUEIL DES REFUGIES A BASE COMMUNAUTAIRE	16
CONCLUSION.....	18

ACRONYMES

AES	Alliance des Etats du Sahel
CEDEAO	Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest
DAARA	Direction d'Aide et d'Assistance aux Réfugiés et Apatrides
EXCOM	Comité Exécutif
GRB	Ghana Refugee Board
HCR	Haut-Commissariat pour les Réfugiés
JNIM	Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans
PSGOUV	Programme Social du Gouvernement
VDP	Volontaires pour la Défense de la Patrie
UA	Union Africaine

Résumé exécutif

Les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest frontaliers du Burkina Faso connaissent une vague d'arrivées de populations réfugiées qui fuient à la fois les violences jihadistes, mais aussi celles commises par les forces de défense et de sécurité et les Volontaires pour la défense de la patrie (VDP). Les conditions d'accueil, tant offertes par les États que par les communautés locales, permettent globalement d'assurer que les populations réfugiées soient accueillies dignement, que leurs besoins humanitaires soient satisfaits, et sans que cela n'engendre de conflits ou de violences avec les communautés hôtes.

Toutefois, les États côtiers sont également tentés de restreindre les conditions d'accueil, voire, pour le Ghana, céder à des expulsions des populations réfugiées. Non seulement de telles politiques ne peuvent pas être appliquées faute de capacité à étanchéifier les frontières, mais elles plongent les populations dans des situations d'extrême précarité qui risquent de les pousser dans les bras des groupes armés et d'exposer les pays côtiers à une menace sécuritaire accrue à moyen terme.

Les États doivent maintenir des politiques d'accueil ouvertes qui soient strictes sur l'identification et le suivi des personnes réfugiées pour éviter d'éventuelles infiltrations terroristes, souples dans l'application des conditions d'accueil notamment lorsque cela permet de réduire la pression autour des ressources disponibles : ces politiques doivent aussi être accompagnées de la mise en place d'espaces de dialogue inclusifs avec l'ensemble des acteurs locaux pour prévenir et désamorcer rapidement les éventuels différends ou tensions.

Introduction

Le Sahel s'enfonce dans une crise sécuritaire qui s'aggrave continuellement depuis 2012. Le Burkina Faso devient l'épicentre de cette insécurité. En 2024, le pays devient le plus exposé aux attaques terroristes dans le monde selon le Global Terrorism Index¹. Les populations civiles payent le plus lourd tribut de cette exposition du Burkina Faso, prises en étau entre d'un côté des violences jihadistes de plus en plus importantes contre ces populations, et de l'autre des violences perpétrées par les forces de défense et de sécurité, ainsi que par les VDP. Depuis début 2023, le nombre de civils tués par ces acteurs armés atteint des niveaux records, et cette tendance s'accroît même depuis début 2024.

La conséquence immédiate de ces violences est l'augmentation des populations déplacées à l'intérieur du pays, mais aussi réfugiées dans les pays voisins (Côte d'Ivoire, Bénin, Togo, Ghana). Ces pays de refuge sont pourtant également exposés à une dynamique de contagion des violences jihadistes, ce qui les expose au difficile défi de continuer à se montrer ouverts à l'accueil des populations qui fuient ces violences tout en veillant à ce que ces mêmes populations ne deviennent pas une source supplémentaire de fragilité pour les tissus sociaux locaux.

Le policy brief analyse la construction de ce fragile équilibre. Après avoir caractérisé les flux de déplacements forcés vers les pays côtiers (1), ainsi que les politiques d'accueil (2), il importe d'analyser les risques que ces flux font peser sur les contextes locaux (3) et les conséquences que cela engendre sur les politiques des pays côtiers (4).

1 - CARACTERISATIONS DES FLUX DE MIGRATIONS FORCÉS VERS LES PAYS CÔTIERS ET DE LEURS CAUSES

1.1 - Analyse des flux de déplacements forcés

La dégradation continue de la situation sécuritaire au Burkina Faso depuis 2016 a entraîné le déplacement forcé de plus de 2,1 millions de personnes dans le pays (données du HCR, mars 2024) et 117 580 départs dans les pays voisins au sud du pays, où la situation sécuritaire autant que le contexte de cohésion sociale est plus favorable. Le Bénin, le Togo, le Ghana et la Côte d'Ivoire sont tous concernés par ces flux de déplacements alors même que la partie septentrionale de ces États est exposée à une insécurité croissante qui est source de déplacements internes au Togo et au Bénin.

Le chiffre de 117 580 déplacés forcés est probablement inférieur à la réalité, compte tenu du fait qu'il s'agit des personnes recensées et qu'un nombre difficile à apprécier échappe aux flux identifiés. C'est en particulier le cas des populations pastorales qui, via la transhumance notamment, échappent aux canaux officiels. Ce différentiel peut en partie expliquer pourquoi la majorité des individus recensés sont des femmes et des enfants, les hommes réfugiés privilégiant des circuits informels de mobilité transfrontalière.

CARTE 1 – APERÇU RÉGIONAL DES RÉFUGIÉS ARRIVÉS DU BURKINA FASO DANS LES PAYS CÔTIERS

¹ <https://www.economicsandpeace.org/global-terrorism-index/>

dont 45% d'hommes et 55% de femmes. 51% des déplacés viennent de la région des Cascades, 15% des Hauts-Bassins, 12% du Sud-Ouest et 8% de la Boucle du Mouhoun.

Au Togo, le nombre de réfugiés a longtemps été sous-évalué faute de recensement officiel. En décembre 2023, un tel travail a été conduit par les autorités dans le cadre du Programme d'Urgence pour la Région des Savanes (PURS) qui permet d'estimer à 37 917 personnes le nombre de réfugiés, un volume important qui découle très directement de la pression sécuritaire qui prévaut à l'Est et au Centre-Est du Burkina Faso. Le pays, en proie à une insécurité croissante depuis 2022, abrite également 32 000 déplacés internes.

Au Bénin, le département de l'Atacora comptait fin 2023 près de 9000 réfugiés, en particulier à Tanguéta et Matéri (15 000 en incluant l'Alibori). Ces flux viennent directement de la région de l'Est au Burkina Faso, mais aussi du Togo, face à la détérioration de la situation dans la préfecture du Kpendjal. Parmi eux, plus de 1500 réfugiés sont arrivés en février 2023 (principalement à Gouandé), à la suite d'attaques survenues au nord du Togo. L'Agence nationale de protection civile (ANPC) béninoise a également signalé le déplacement interne de 8 785 personnes dans les départements de l'Atacora et de l'Alibori, en raison de la détérioration de la situation. Les projections du HCR laissent craindre que le nombre de réfugiés pourrait doubler, pour atteindre 30 000 personnes d'ici fin 2024².

Au Ghana, 15 000 réfugiés auraient rejoint les régions de l'Upper East et de l'Upper West en 2023. Selon les projections du HCR, ce chiffre pourrait atteindre 28 000 d'ici fin 2024³.

1.2 - Causes des déplacements forcés

Les pays côtiers frontaliers du Burkina Faso subissent très directement l'insécurité croissante qui touche la quasi-totalité du territoire burkinabè. Les déplacements forcés venus du Burkina Faso sont essentiellement dus à l'insécurité ou à ses conséquences en termes de perte d'accès aux terres, qui constituent le premier moyen d'existence pour des populations qui vivent à 80% de l'agriculture.

L'insécurité découle évidemment des attaques perpétrées par les groupes jihadistes, majoritairement le JNIM et dans une moindre mesure l'EIS, qui sont en croissance continue dans les régions burkinabè de l'Est, du Centre-Est, du Sud-Ouest, des Cascades et des Hauts-Bassins. La mise en place des VDP en janvier 2022, loin d'avoir permis de restaurer la sécurité sur le territoire, a surexposé les populations civiles à la violence jihadiste. À l'arrivée du président Traoré en octobre 2022, la généralisation des VDP sur tout le territoire a accru ce risque. Depuis lors, tout village qui met en place des VDP est aujourd'hui attaqué par le JNIM, et ses populations déguerpies ou tuées. Cela a beaucoup joué dans l'explosion des violences contre les civils depuis début 2023⁴. Par extension, les populations qui vivent essentiellement de la culture des champs, se voient aujourd'hui privées d'accès à la terre par les embargos mis en place par le JNIM dans une quarantaine de communes urbaines et rurales du pays. Privées de moyens d'existence, ces populations sont contraintes de se déplacer, le plus souvent à l'intérieur du pays, mais aussi pour rejoindre les pays côtiers où les opportunités économiques sont plus nombreuses.

Toutefois, un grand nombre de déplacés fuient également la violence perpétrée par les forces de défense et de sécurité, et/ou par les VDP. Depuis 2019, les opérations contre-insurrectionnelles ont occasionné de nombreuses violences contre les populations, une dynamique qui

² Gulf of Guinea Joint Response Plan for refugees, asylum-seekers, internally displaced persons, and host communities – Benin response Plan, UN, Mars 2024

³ Gulf of Guinea Joint Response Plan for refugees, asylum-seekers, internally displaced persons, and host communities – Ghana response Plan, UN, Mars 2024

⁴ Voir « Burkina Faso : armer les civils au prix de la cohésion sociale », International Crisis Group, décembre 2023.

n'a eu de cesse de s'accroître depuis lors⁵. C'est en particulier le cas en Côte d'Ivoire où un très grand nombre des déplacés sont issus des communautés pastorales – en majorité peulh – qui ont payé un lourd tribut à la lutte anti-terroriste menée au Burkina Faso. Au Bénin, au Togo et au Ghana, la majorité des réfugiés semblent être des populations fuyant les violences jihadistes, et dans une moindre mesure les violences perpétrées par les forces armées du Burkina Faso.

Ces violences émanant de l'ensemble des acteurs armés du Burkina Faso ont engendré le déplacement forcé de plus de 2 millions de personnes dans le pays, qui généralement fuient les zones rurales pour se réfugier dans les communes urbaines dans leur périphérie. Les opérations de lutte anti-terroriste conduites actuellement visent à libérer les zones pour relocaliser les populations qui ont fui l'insécurité. Pourtant, en dépit de la relocalisation effective dans certaines localités, les violences de grande échelle commises contre les populations civiles s'accroissent ces derniers mois et engendrent de nouvelles vagues de déplacements forcés. Ceux-ci devraient donc se poursuivre à l'avenir.

2 - DES POLITIQUES D'ACCUEIL GLOBALEMENT RESPECTUEUSES DES DROITS DES DÉPLACÉS FORCÉS

Pendant plusieurs décennies, la politique d'accueil en Afrique de l'Ouest reposait sur la mise en place de camps de réfugiés. Cette approche est de plus en plus questionnée, tant en raison du coût de telles politiques que de son inadaptation aux besoins spécifiques des populations réfugiées en Afrique de l'Ouest, qui vivent pour une partie d'entre elles de la mobilité et qui se projettent sur des schémas de déplacement forcé de long terme, en moyenne de 20 ans selon une source du HCR.

2.1 - Les politiques d'accueil dans des camps et leurs limites

La Côte d'Ivoire est le seul pays à avoir mis en place des « camps d'accueil pour les réfugiés » afin d'accueillir les déplacés forcés du Burkina Faso. Si les premiers réfugiés burkinabè sont arrivés dans le département de Ouangolodougou en décembre 2021, l'afflux est devenu significatif à partir de décembre 2022⁶.

En 2023, les autorités ont décidé la création de deux centres d'accueil pour les réfugiés, où les déplacés forcés sont accueillis sur la base du volontariat : un situé dans la localité de Niornigué, près de la ville frontalière de Ouangolodougou, dans la région du Tchologo ; et l'autre sur le site de Notadouo, dans la région du Bounkani. Ces deux sites couvrent toute la zone concernée par l'accueil des déplacés forcés.

Cette politique d'accueil s'inscrit dans une tradition d'hospitalité et d'ouverture aux populations réfugiées, qui se manifeste par un refus de leur expulsion⁷. Elle implique un effort budgétaire conséquent de la part de l'État ivoirien, qui assure 90% du financement des deux camps, « une première en Afrique » selon le HCR⁸. Les deux piliers de l'action publique ivoirienne dans la gestion des réfugiés sont les volets sécuritaire et humanitaire.

Le volet sécuritaire est directement piloté par le Conseil National de Sécurité et le Ministère de l'Intérieur, afin d'assurer un suivi des populations réfugiées. Assistées par la DAARA (Direction

⁵ Voir « Burkina Faso : sortir de la spirale des violences », *International Crisis Group*, 24 février 2020.

⁶ Entretien avec des sources administratives, Ouangolodougou, mars 2024.

⁷ Dans les années 1990 la Côte d'Ivoire a accueilli à sa frontière occidentale, des réfugiés provenant des conflits libérien et sierra-léonais. La donne s'est inversée à la faveur de la longue guerre civile connue par le pays où des Ivoiriens se sont réfugiés principalement au Libéria mais également au Ghana.

⁸ « La Côte d'Ivoire va inaugurer deux centres d'accueil pour les réfugiés burkinabè », *RFI*, 21 juillet 2023.

d'Aide et d'Assistance aux Réfugiés), les autorités ivoiriennes ont préalablement procédé à un enregistrement biométrique des réfugiés afin de recenser la population considérée. Les autorités surveillent la sécurité des centres d'accueil, tout d'abord pour protéger les populations déplacées qui peuvent être la cible de représailles. L'accès aux camps est très restreint tandis que la publication de l'identité ou de photos des réfugiés est interdite, en dépit de certains manquements recensés⁹. Les autorités maintiennent par ailleurs une surveillance des interactions entre les camps et leur environnement, notamment face à la crainte de collusions avec des acteurs armés opérant au Burkina Faso. Les relations communautaires voire familiales entre certains réfugiés et les groupes jihadistes accentuent ce risque pour les autorités ivoiriennes. Au-delà des centres eux-mêmes, les autorités ont consenti d'importants moyens pour renforcer le maillage de la bande frontalière avec le Burkina Faso, que ce soit par la densification des forces de défense et de sécurité (police, gendarmerie, police aux frontières, Dozo), la mobilisation de moyens de surveillance électronique ou par le renforcement des réseaux de renseignement dans cet espace.

Concernant le volet humanitaire, la DAARA avec l'appui du PSGOUV et le HCR porte une assistance aux populations déplacées. Les centres d'accueil bénéficient de maisons bâties en matériaux solides et durables (en ciment avec un toit en tôles) : 1500 maisons sur le site de Notadouo et 1080 sur 10ha sur le site de Niornigué. Les sites bénéficient de l'électricité gratuite et d'une adduction en eau potable avec des pompes hydrauliques, alors même que le département de Ouangolodougou connaît un problème général d'adduction en eau potable¹⁰. Les autorités publiques approvisionnent également les réfugiés en vivres (riz, maïs, sel, huile, tomates) et en énergie (gaz domestique¹¹...). Les réfugiés disposent d'un accès particulier au service d'état civil dans les mairies pour les déclarations de naissance.

Ces solutions officielles ne suffisent pourtant pas. La construction et la gestion des centres est non seulement très coûteuse pour l'État ivoirien, mais elle freine la dynamique d'autonomisation de populations réfugiées sans doute présentes sur le territoire ivoirien à long terme. Elle s'avère particulièrement inadaptée à la nature des activités économiques de la majorité des déplacés forcés présents au nord de la Côte d'Ivoire, qui sont des populations pastorales pour qui la mobilité est essentielle à leur subsistance quotidienne autant qu'à la sauvegarde de leur capital, à savoir leurs animaux. Aujourd'hui, seulement 12 000 des déplacés internes venus du Burkina Faso seraient dans les camps, les 38 000 restant privilégiant des solutions communautaires.

2.2 - Les initiatives à base communautaire

L'accueil des déplacés échappe souvent largement aux États et aux politiques qu'ils mettent en place, parce que les frontières sont poreuses et que la faiblesse du maillage territorial des forces de défense et de sécurité dans les parties nord de ces États empêche un contrôle hermétique des flux. En conséquence, les populations déplacées échappent souvent au recensement et privilégient le développement de relations locales de proximité à base communautaire plutôt que les solutions proposées par les États.

En Côte d'Ivoire, dès l'arrivée des premiers réfugiés, leur accueil et la gestion s'est faite dans un premier temps à l'initiative des communautés autochtones ou allochtones vivant à la proximité de la frontière, en particulier dans les départements de Ouangolodougou, de Doropo et

⁹ Cette mesure est à relativiser dans la mesure où un influenceur spécialisé dans des voyages touristiques en Côte d'Ivoire a eu accès au camp. Il a pu filmer les demandeurs d'asile et montrer dans un court reportage vidéo les installations du site de Niornigué.

¹⁰ Cet effort supplémentaire a été consenti par le Gouvernement ivoirien via sa structure dédiée qui est l'Office Nationale de l'Eau Potable (ONEP). Placé sous la tutelle technique du ministère de l'Hydraulique, de l'Assainissement et de la Salubrité et la tutelle financière du ministère du Budget et du Portefeuille de l'Etat. L'ONEP est doté d'un Conseil d'Administration de huit (8) membres issus des ministères qui constituent les parties prenantes du secteur de l'eau potable. Source : <https://onepci.net/>, consulté le 13 mars 2024.

¹¹ Entretien avec un entrepreneur local à Ouangolodougou, mars 2024

de Tehini. Les réfugiés ont dans un premier temps trouvé refuge chez des communautés voisines situées de l'autre côté de la frontière, valorisant des relations communautaires, de parenté ou d'appartenance religieuse communes. Encore aujourd'hui, la majorité des réfugiés préfèrent éviter les camps d'accueil pour trouver des solutions d'accueil à base communautaire, en négociant avec des chefs de village les conditions de leur accueil dans une localité, ou directement avec des parents ou des logeurs avec lesquels ils interagissent parfois de longue date. Lorsqu'il s'agit de populations sédentaires, les relations de parenté suffisent à permettre un accueil. Pour les populations pastorales, cela se fait traditionnellement en échange d'un don annuel de bœuf ou du prêt d'un bœuf de labour par exemple.

Ces approches communautaires engendrent nécessairement – et au moins temporairement – une perte de contrôle des autorités sur les conditions d'accueil des populations déplacées qui privilégient les solutions les plus sûres et les plus opportunes d'un point de vue économique. Cela pose des défis pour les autorités, notamment lorsque ces approches favorisent des solutions illégales, à commencer par l'occupation des forêts classées ou l'occupation des sites d'orpaillage artisanaux comme c'est observé au nord de la Côte d'Ivoire. Cette situation s'impose de facto aux autorités et constitue un moyen d'occuper la main d'œuvre déplacée tout en réduisant le risque d'une pression importante exercée par les réfugiés sur les ressources disponibles. Les autorités n'ont pour le moment pas d'autre choix que de s'accommoder d'une telle situation, tout en s'adaptant à travers des approches innovantes. L'une d'elles a été le déclassement récent d'une forêt classée à proximité de Ferkessedougou, permettant aux populations déplacées et hôtes résidant dans un village de cette forêt d'être légalisées dans leur situation. Ces mesures d'adaptation doivent être provisoires et ne doivent pas être appelées à être généralisées au risque de générer un appel d'air préjudiciable pour la Côte d'Ivoire à long terme, mais elles ont a minima permis de maintenir la cohésion sociale. À ce jour, aucun affrontement n'est survenu entre populations réfugiées et populations hôtes.

2.3 - Des solutions hybrides : approche communautaire encadrée par les États

Le Togo, le Ghana et le Bénin privilégient à ce stade des politiques d'accueil hybrides, couplant des approches communautaires avec un encadrement étatique soutenu. Tout en privilégiant l'accueil des réfugiés par le biais des communautés locales, les autorités identifient des sites ouverts et prennent en charge les populations déplacées avec l'appui de partenaires comme le HCR. Cette prise en charge est prioritairement d'ordre humanitaire mais les autorités songent de plus en plus à des solutions permettant aux populations d'être résilientes sur le plan économique.

Le Ghana et le Bénin développent des solutions communautaires en offrant une assistance humanitaire, principalement. Au Ghana, en février 2023, le Ghana Refugee Board (GRB) et le HCR ont organisé conjointement un dialogue consultatif de haut niveau pour élaborer une stratégie de réponse pour les régions de l'Upper East et de l'Upper West conduisant entre autres à la nécessité pour le gouvernement de sécuriser des terrains ayant permis la création de deux sites pour l'accueil et l'installation des réfugiés et des demandeurs d'asile : Tarikom (région de l'Upper East) et Zini (Upper West). Les autorités ghanéennes y développent notamment des écoles où ils permettent la scolarisation des populations déplacées.

Au Bénin, les autorités ont dès 2021 assuré un appui d'urgence aux populations réfugiées arrivées dans l'Atacora, avant de solliciter l'appui du HCR pour prendre le relais et soutenir ces populations en appui à leurs moyens d'existence afin qu'ils restent résilients sur le plan socio-économique¹². Les autorités n'ont pas créé de site spécifique d'accueil, l'essentiel de l'accueil

¹² « Assistance humanitaire aux réfugiés et déplacés dans l'Atacora: Le Système des Nations unies au Bénin soutient le gouvernement », 25 septembre 2023, *La Nation.bj*

se faisant parmi les familles autochtones sur la base des relations préexistantes d'ordre commercial ou communautaire.

Le Togo, à l'occasion de la 74^{ème} session EXCOM du HCR en octobre 2023, a réitéré sa disposition à l'accueil des populations réfugiées, allant jusqu'à l'octroi de la nationalité à 1000 d'entre elles en se basant sur le droit du sol qui prévaut au Togo. Le pays a mis en place une procédure simplifiée d'enregistrement et adopté des actions de protection et d'assistance conduites avec le HCR et d'autres partenaires humanitaires : appui en vivres pour les populations déplacées, réfugiées et hôtes ; renforcement des centres d'écoute et des maisons de justice pour traiter les cas de violences basées sur le genre ; amélioration des infrastructures de base pour faire face à l'afflux de besoins ; mise en place des comités de gestion des réfugiés, etc.¹³ Les autorités ont d'ailleurs pris des engagements pour accompagner la prise en charge des réfugiés sur le long-terme (d'ici 2027) : intégration de 15 000 réfugiés et déplacés internes dans les projets et programmes de protection sociale ; intégration de 5 000 réfugiés et déplacés internes dans les projets et programmes d'autonomisation économique basée sur le genre ; offrir à 8 000 enfants réfugiés et déplacés internes l'accès à l'éducation¹⁴.

Le Togo réfléchirait actuellement à une solution particulièrement innovante et adaptée à la logique de déplacements de longue durée qui ne peuvent être soutenables que s'ils offrent aux populations déplacées les conditions de conduire leurs activités socioéconomiques. Ainsi, elles songent à la création de zones dédiées aux activités agricoles et de zones dédiées à l'élevage pastoral dans la réserve d'Oti. Elles bénéficient à cet effet de l'accompagnement de la Banque Mondiale à travers des programmes destinés à renforcer la résilience socioéconomique des populations réfugiées.

3 - LE RISQUE D'EXACERBATION DES TENSIONS LOCALES

Ces politiques d'accueil se heurtent aujourd'hui au défi de leur soutenabilité, face à un climat sécuritaire, politique et social de plus en plus compliqué qui pousse les autorités à être tentées par une remise en question des engagements pris au profit des populations réfugiées : la pression accrue sur les ressources, la crainte que ces réfugiés n'importent avec eux l'insécurité, et les frustrations qui peuvent naître parmi les communautés hôtes en réaction à ces mesures d'assistance.

3.1 - Une pression accrue sur les ressources locales

Toute la bande nord des pays côtiers est exposée à un contexte de tension larvée pour l'accès aux ressources (terres, eau), engendrant régulièrement des conflits entre agriculteurs et entre agriculteurs et éleveurs. De fait, les déplacements forcés depuis le Burkina Faso couplés aux déplacements internes accentuent la pression déjà existante autour des ressources disponibles. Les populations hôtes de ces espaces, majoritairement issues de communautés sédentaires, vivant de l'agriculture et souvent également de l'élevage, voient d'un mauvais œil l'arrivée de ces déplacés, en particulier lorsqu'ils sont issus des communautés pastorales, et plus spécifiquement lorsqu'ils sont – comme dans la majorité des cas – peulh. La crainte d'une occupation de l'espace disponible par ces communautés pastorales et d'un risque accru de divagation des animaux dans leurs champs expliquent en priorité cet accueil réservé.

La Côte d'Ivoire est le pays le plus exposé à un tel risque, compte tenu à la fois du nombre record de réfugiés qu'elle accueille parmi les pays côtiers, et d'autre part parce qu'une

¹³ Déclaration accessible à l'adresse suivante : <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-10/23-togo.pdf>

¹⁴ Discours officiel à l'adresse suivante : <https://actionsociale.gouv.tg/le-togo-a-pris-part-au-2eme-forum-mondial-sur-les-refugies-a-ge-neve-en-suisse/>

grande partie d'entre eux est composée d'éleveurs-pasteurs. Face à l'augmentation rapide des flux à partir de fin 2022, le Conseil National de Sécurité a décidé le 25 mai 2023 d'interdire l'entrée du bétail des réfugiés sur le territoire ivoirien, « afin de préserver la cohésion sociale (...) et de se prémunir des risques sanitaires »¹⁵. Empêcher l'afflux du bétail est destiné à limiter le risque de divagation des animaux dans les champs des agriculteurs, une des causes de conflit entre éleveurs et agriculteurs. De fait, l'incapacité des autorités à contrôler de manière hermétique la frontière permet le développement de stratégies de contournement pour faire entrer les animaux, notamment via les pistes secondaires ou les forêts classées. Quelques villages du Bounkani ont refusé d'accueillir des réfugiés.

La création des camps d'accueil constitue en soi une tentative de « fixer » sur des sites des populations pastorales sans leurs animaux, afin de réduire la pression autour des ressources. De fait si une grande majorité de femmes et d'enfants est présente dans ces camps, les hommes pasteurs préfèrent rester en dehors des camps, que ce soit en négociant avec les populations autochtones les conditions de leur résidence avec ou sans leurs animaux, ou en pénétrant dans les forêts classées riches en fourrage pour leurs animaux. En effet, l'interdiction de faire entrer les animaux n'est pas respectée par un grand nombre de pasteurs. Et pour cause : les animaux sont le seul capital de ces populations qui ne peuvent les laisser au Burkina Faso au risque de s'exposer à leur vol, tant de la part des jihadistes que des VDP et même des forces de défense et de sécurité.

Les populations pastorales ne sont toutefois pas les seules à accroître la pression autour des ressources. Les populations non-pastorales réfugiées vivent essentiellement de l'agriculture, et même souvent de l'agro-élevage. Ils expriment des besoins en terres disponibles comme moyen de subsistance, et confient leurs animaux à des bergers qu'ils laissent pénétrer dans les forêts classées. Enfin, ces populations réfugiées viennent gonfler les effectifs d'orpailleurs artisanaux tant au nord du Ghana (Upper West surtout, mais aussi dans l'Upper East) que dans le nord de la Côte d'Ivoire. Les burkinabè disposent de ce point de vue d'une grande expertise dans l'exploitation aurifère artisanale et la diaspora burkinabè y tient d'ores et déjà des positions économiques préférentielles. Cette diaspora favorise l'intégration de certains réfugiés sur les sites d'orpaillage artisanaux, pourtant clandestins et interdits officiellement.

3.2 - La crainte d'une importation de l'insécurité

Les raisons ne sont pas seulement socioéconomiques. Les communautés pastorales – en particulier les éleveurs transhumants étrangers – sont de longue date associées dans l'imaginaire collectif au Sahel comme dans les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest au banditisme, et donc à la violence. Cela a d'autant plus facilité la propagation d'amalgames entre l'arrivée de ces éleveurs-pasteurs et la diffusion possible du terrorisme, partant du constat que la communauté peulh est particulièrement visée par le recrutement des groupes jihadistes. Bien que cela soit de moins en moins vrai tant ce recrutement s'est diversifié à l'ensemble des communautés sahéniennes, il continue d'imprégner une partie des esprits au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Les propos du ministre ivoirien de la Défense en décembre 2021, qualifiant les attaques survenues en Côte d'Ivoire comme étant le fait de « populations peulh du Burkina Faso » témoignent de cette réalité, tout aussi notable dans les pays voisins, que ce soit le Togo, le Bénin ou la Ghana¹⁶. Ces dernières années, des propos émanant d'officiels (élus locaux, ministres, etc.) ont pu être recueillis dans ces trois pays suggérant que les attaques perpétrées sur leur territoire sont indistinctement le fait de groupes jihadistes ou de pasteurs peulh. Ces propos, il faut le souligner, ont souvent été tenus durant les premières années d'exposition de ces pays aux attaques jihadistes, suggérant une méconnaissance d'un problème nouveau pour eux. S'il y a

¹⁵ « La Côte d'Ivoire aux marges de la menace jihadiste », *Le Monde*, 16 juin 2023.

¹⁶ « Ce qui se passe au Nord, ce sont des hommes qui viennent principalement du Burkina », pointe le ministre de la défense, Téné Birahima Ouattara », *LaFaso.net*, 8 décembre 2021

lieu d'espérer que cette perception soit aujourd'hui atténuée, l'interdiction de la transhumance et les expulsions de pasteurs survenues au nord du Ghana montrent qu'elle est malgré tout toujours présente. L'augmentation tendancielle des flux de déplacement en 2024 et probablement les années suivantes, risque de donner lieu à de nouvelles remises en question de l'accueil des réfugiés pour des raisons d'ordre sécuritaire.

3.3 - Le risque de frustrations parmi les populations hôtes

Dans la plupart des zones d'accueil de réfugiés, la cohabitation entre réfugiés et hôtes est souvent mise à l'épreuve face aux accusations d'aide excessive au profit des populations réfugiées, au détriment des populations hôtes. Ce sentiment ambiant a été confirmé dans la plupart des zones frontalières du Burkina Faso. En particulier en Côte d'Ivoire, si la perception que les populations locales ont des réfugiés est globalement bonne, les populations doivent veiller à ne pas créer de frustrations parmi les communautés hôtes. Localement, une partie de l'opinion publique regrette que l'intervention des pouvoirs publics puisse favoriser les réfugiés au détriment des habitants locaux. Le fait que les réfugiés disposent par exemple de maisons solides alors que leurs hôtes n'ont parfois pas les moyens d'en acquérir illustre ce risque. De ce point de vue, l'accès des réfugiés aux forêts classées ou aux sites d'orpillage pourraient exacerber les tensions avec les communautés hôtes.

Ce sentiment qui pourrait fragiliser la cohésion sociale et communautaire a été amplifié par le contexte récent de déguerpissement des quartiers précaires et zones à risques à Abidjan. Il a été observé sur les réseaux sociaux des commentaires indiquant que les pouvoirs publics avaient privilégié les réfugiés au détriment des nationaux. Ce genre de sentiment est attesté par une déclaration du principal parti d'opposition, le Parti démocratique de Côte d'Ivoire (PDCI-RDA) qui, dans une déclaration produite en date du 27 février 2024, a indiqué que « si l'État de Côte d'Ivoire a été capable de construire environ 2 000 logements à Ouangolodougou et à Bouna, avec toutes les commodités (eau, électricité et nourriture gratuites) au bénéfice des réfugiés burkinabè fuyant les affres de la guerre djihadiste, aux frais du contribuable ivoirien, pourquoi ne prend-il pas donc le même élan de solidarité envers ses propres citoyens ? »¹⁷.

4 - DES MESURES PUBLIQUES DE PLUS EN PLUS FERMES

4.1 - La réduction des interactions entre Sahel et pays côtiers, l'interdiction de la transhumance transfrontalière

Ces dernières années, les pays du Sahel et côtiers ont considérablement réduit leurs interactions, qu'elles soient politiques à travers la formation de l'AES et la sortie de la CEDAO, ou bien économiques avec la tentation des pays côtiers de réduire voire d'interdire les flux de transhumance. Ce contexte de réduction de la libre mobilité transfrontalière se traduit par des épisodes – pour l'heure encore isolés – d'arrestation de migrants pendulaires. Ainsi, début 2024, un groupe de Nigériens arrivant en Côte d'Ivoire depuis le Ghana a été arrêté et expulsé au mépris des textes de la CEDEAO encadrant la libre circulation des personnes.

En lien avec les craintes évoquées d'une arrivée massive de populations pastorales et face à la crainte que celles-ci entretiennent des relations de proximité avec les jihadistes, certains pays côtiers ont eu pour réflexe de bloquer – partiellement ou totalement – la transhumance transfrontalière du Sahel vers le sud. Le Bénin et le Togo ont pris dès 2021 des mesures de restriction assez fermes qui ont depuis été renouvelées. Dans ces deux pays, la transhumance est

¹⁷ Déclaration des parlementaires PDCI face au déguerpissement, Abidjan, 27 février 2024

officiellement interdite, seule la mobilité interne étant autorisée. Dans les faits, distinguer les animaux aux éleveurs-pasteurs étrangers de ceux appartenant aux éleveurs nationaux est particulièrement difficile et conduit à des situations problématiques où des animaux appartenant à des éleveurs nationaux sont saisis ou tués. Par ailleurs, les forces de sécurité ne disposent pas des moyens leur permettant d'empêcher l'entrée illégale des animaux via des points d'entrée frontaliers situés en brousse. Cela place les éleveurs-pasteurs dans une situation d'illégalité qui contribue encore davantage à leur marginalisation.

Cette interdiction de la transhumance constitue une contrainte majeure pour les populations pastorales pour qui la transhumance est moins un choix de vie qu'un mode de production destiné à s'adapter aux variations pluviométriques et climatiques pour permettre aux animaux de disposer d'un accès à l'eau et aux pâturages qu'ils ne peuvent trouver dans les pays sahéliens en saison sèche. Le risque est que ces mesures favorisent la sortie de l'élevage d'un nombre croissant d'éleveurs et accentuent leur migration dans les pays côtiers en recherche d'autres opportunités économiques.

4.2 - La tentation du refus d'accueil et de l'expulsion

Tous les États côtiers qui accueillent des populations réfugiées du Burkina Faso craignent que des jihadistes profitent de ces flux pour s'infiltrer dans la partie nord de leurs pays. Fort heureusement, à ce jour, en dépit de ces craintes, les refoulements ont été l'exception plus que la norme. Le Bénin, le Togo et la Côte d'Ivoire ont mis en place des dispositifs d'accueil et n'ont pas refoulé les populations réfugiées à ce stade.

Toutefois, depuis 2023, l'augmentation des flux de déplacements engendre des réactions plus fermes. Le Ghana, en juillet 2023, a décidé le « rapatriement » de plusieurs milliers de « migrants burkinabè », processus qui s'est poursuivi jusqu'à la fin de l'année dans toute la bande nord mais en majorité dans l'Upper East. De fait, ces migrants étaient presque uniquement des Peulhs, certains vivant de l'élevage, d'autres étant largement fixés au Ghana depuis plusieurs années. Aucun chiffre officiel ne permet d'apprécier le nombre d'individus expulsés, mais la réalité se situerait entre 5 000 et 10 000 expulsions. Ces populations ont été ponctuellement prises en charge par les autorités burkinabè à leur retour, avant d'être laissées à elles-mêmes faute d'accompagnement durable. Un certain nombre ont choisi de retourner au Ghana, s'exposant à de nouvelles arrestations. La raison de cette décision autant que l'autorité ghanéenne qui l'a prise restent inconnues officiellement, même si plusieurs sources concordantes suggèrent qu'il s'agissait d'une décision de l'armée prise à la hâte sur la base de rumeurs laissant entendre que certains réfugiés peulh pourraient être liés aux jihadistes.

Cette situation reflète une réalité préoccupante, à savoir l'existence d'un double standard dans l'accueil des réfugiés, phénomène qui existe à des échelles différentes dans la plupart des pays d'accueil frontaliers du Burkina Faso. Ce double standard distingue les populations pastorales des communautés sédentaires qui disposent généralement de facilités communautaires ou administratives leur permettant d'être mieux accueillis dans le pays hôte. Pour le cas du Ghana, pendant que les autorités expulsaient plusieurs milliers du Peulh, les communautés mossies et bisa, originaires du Centre-Est du Burkina Faso, continuaient d'être accueillies et de bénéficier même de la bienveillance des autorités coutumières locales. Selon certaines sources dans l'Upper East, la vague d'expulsion pourrait avoir été provoquée par des dénonciations calomnieuses de certains réfugiés non-peulh accusant des pasteurs d'être en connivence avec les jihadistes : les tensions communautaires existant au Centre-Est ont ainsi été exportées au nord du Ghana, et les dénonciations calomnieuses qui les accompagnent avec. Au Nord de la Côte d'Ivoire, certains villages (notamment dans le Bounkani) ont refusé d'accueillir des réfugiés peulh, preuve là aussi de l'existence de ce double standard.

5 - ACCOMPAGNER UNE POLITIQUE D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS À BASE COMMUNAUTAIRE

Les autorités nationales et leurs partenaires qui appuient les politiques d'accueil des populations réfugiées devraient poursuivre leur politique d'ouverture, tout en renforçant le contrôle des flux et le suivi des populations réfugiées, faisant preuve de souplesse dans l'application des conditions d'accueil des réfugiés, en systématisant la mise en place d'espaces de dialogue impliquant tous les acteurs locaux, en réfléchissant à des solutions d'accueil durables qui valorisent le rôle des communautés locales et leur profitent également.

Les autorités devraient poursuivre leurs politiques d'accueil aux populations réfugiées, en accélérant les procédures d'acquisition de la qualité de réfugiés pour permettre aux demandeurs d'asile de pouvoir jouir de la protection conférée par les conventions de l'UA et de Genève.

Elles devraient également considérer qu'une partie de ces déplacements forcés risquent d'être durables, ce qui appelle des réponses davantage structurelles pour permettre aux communautés réfugiées de disposer d'un accès à des services de base sans risque de saturation dans les villages d'accueil. Cela requiert des investissements en matière de construction d'écoles, de centres de santé ou de points d'eau pour éviter qu'une saturation de l'accès à ces services n'engendre un ressentiment trop important vis-à-vis des réfugiés. Les populations réfugiées doivent également disposer d'activités génératrices de revenus, y compris dans le domaine agrosylvopastoral par la distribution de kits de production mais aussi via l'accès à la terre négocié avec les autorités traditionnelles.

Les populations hôtes initialement investies dans l'accueil des réfugiés ne doivent pas se sentir frustrées par l'appui aux populations réfugiées, alors qu'elles-mêmes vivent des situations de précarité socio-économique ou de sousaccès à certains services sociaux de base. Les autorités nationales doivent donc mobiliser des instruments financiers (PSGOUV 2 par exemple en Côte d'Ivoire) pour leur garantir des appuis d'ordre humanitaire (dotations en vivres) et une amélioration de leur accès aux infrastructures de base (logement, adduction en eau potable, électricité, etc.). Ces investissements permettront d'éviter que le sentiment ambiant voulant que les réfugiés sont mieux lotis que les populations hôtes, de prévenir la montée de frustrations à même de miner la cohésion sociale communautaire.

Ces appuis aux communautés réfugiées comme hôtes commandent de privilégier des approches communautaires qui sont celles de facto préférées par les communautés qui disposent toutes de relais locaux fondés sur des appartenances communautaires communes ou des interactions socio-économiques. Les autorités devraient donc systématiser la recherche de relais auprès des autorités traditionnelles et religieuses mais également auprès des organisations paysannes et pastorales.

Ces approches communautaires nécessitent la mise en place d'espaces de dialogue dans les zones d'accueil permettant aux communautés hôtes, réfugiées et aux autorités de pouvoir maintenir un dialogue constant sur les conditions d'accueil des réfugiés et de faire remonter les tensions naissantes ainsi que les problèmes touchant aux conséquences d'installation (concentration des animaux, divagation...). Ces espaces doivent permettre aux autorités d'affiner le recensement des populations réfugiées afin d'éviter des phénomènes de stigmatisation pouvant conduire à des expulsions massives comme au Ghana en juillet 2023. Ces espaces de dialogue peuvent enfin permettre d'affiner les règles qui, comme nous l'a vu, sont bien plus souples, dérogatoires et changeantes (en fonction de l'évolution continue du contexte), que les politiques nationales en matière d'accueil. Si les populations réfugiées se sentent associées aux décisions prises, elles seront d'autant plus soucieuses de se tourner vers les autorités.

Les autorités devraient à la fois se montrer rigoureuses dans le suivi des réfugiés et souples dans leur application des conditions d'accueil. Les autorités devraient systématiser l'enregistrement

et l'immatriculation des réfugiés qu'ils soient sur les sites dédiés ou qu'ils soient hébergés parmi les communautés afin d'avoir une base de données exacte du nombre de réfugiés sur les territoires concernés. Aucune politique publique ne peut être mise en œuvre sans avoir *a minima* une exacte connaissance des populations bénéficiaires. Par ailleurs, l'approche communautaire constitue un atout pour les autorités, leur permettant de faire des hébergeurs des garants de la probité des réfugiés qu'ils accueillent.

Dans le même temps, les autorités devraient faire preuve de souplesse et de flexibilité dans les conditions d'accueil, quand bien même certaines pratiques iraient à l'encontre d'autres politiques nationales, en particulier l'interdiction d'entrer sur le territoire avec leurs animaux, la protection des forêts classées, ou l'interdiction de l'orpaillage artisanal. Ces pratiques informelles, loin de ne profiter qu'aux réfugiés, réduisent la pression sur les ressources existantes et profitent également aux populations hôtes. La tolérance à leur endroit doit prévaloir en attendant de trouver des solutions pérennes à travers la conduite de dialogues avec l'ensemble des acteurs locaux. Suivant l'exemple de la Côte d'Ivoire, le déclassement de certaines forêts dans les zones d'accueil des réfugiées peut constituer une solution permettant de légaliser des situations existantes de facto.

Conclusion

Les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest restent encore hésitants sur l'approche à privilégier vis-à-vis des flux de réfugiés venant du Burkina Faso. Ces flux demeurent en partie perçus comme une menace potentielle à la fois pour la sécurité de leur territoire mais aussi pour la cohésion sociale des zones d'accueil. En dépit de certaines mesures de fermeté adoptées, les pays ont jusqu'ici résisté à la tentation du repli et de la fermeture totale des frontières. De fait, aucun de ces États n'a les moyens effectifs de maintenir ses frontières hermétiquement fermées. Une telle posture serait donc non seulement pas applicable dans la durée, mais elle pourrait également envoyer un signal négatif aux populations hôtes, et simultanément engendrer des situations de rejet et de violences à l'encontre de ces populations réfugiées. Jusqu'ici, l'absence de violences à base communautaire entre populations réfugiées et d'accueil montre que les politiques publiques d'accueil sont acceptées et respectées par les communautés. Il est dans l'intérêt des États de poursuivre dans cette direction, non seulement par souci de respecter les engagements internationaux pris, mais aussi parce que de telles politiques limitent les dynamiques de recrutement au sein des groupes jihadistes. Ces derniers exploitent en effet des contextes dégradés autant que les situations de rejet et de marginalité causées par des politiques étatiques injustes.

PASAS

PLATEFORME D'ANALYSE,
DE SUIVI ET D'APPRENTISSAGE
AU SAHEL



PORTÉ PAR



pasas-minka.fr

Ce rapport a été élaboré dans le cadre d'un financement du Fonds Paix et Résilience Minka.

Le Fonds Minka, mis en œuvre par le groupe AFD, est la réponse opérationnelle de la France à l'enjeu de lutte contre la fragilisation des États et des sociétés. Lancé en 2017, Minka finance des projets dans des zones affectées par un conflit violent, avec un objectif : la consolidation de la paix. Il appuie ainsi quatre bassins de crise via quatre initiatives : l'Initiative Minka Sahel, l'Initiative Minka Lac Tchad, l'Initiative Minka RCA et l'Initiative Minka Moyen-Orient.

La Plateforme d'Analyse, de Suivi et d'Apprentissage au Sahel (PASAS) est financée par le Fonds Paix et Résilience Minka. Elle vise à éclairer les choix stratégiques et opérationnels des acteurs de développement locaux et internationaux, en lien avec les situations de crises et de fragilités au Sahel et dans le bassin du Lac Tchad. La PASAS se met en œuvre à travers d'un accord-cadre avec le groupement IRD-ICE après appel d'offres international dont le rôle est double : (i) produire des connaissances en réponse à nos enjeux opérationnels de consolidation de la paix au Sahel et (ii) valoriser ces connaissances à travers deux outils principaux : une plateforme numérique, accessible à l'externe, qui accueillera toutes les productions et des

conférences d'échange autour des résultats des études. La plateforme soutient ainsi la production et le partage de connaissances, en rassemblant des analyses robustes sur les contextes sahéliens et du pourtour du Lac Tchad.

Nous encourageons les lecteurs à reproduire les informations contenues dans les rapports PASAS pour leurs propres publications, tant qu'elles ne sont pas vendues à des fins commerciales. En tant que titulaire des droits d'auteur, le projet PASAS et l'IRD demande à être explicitement mentionné et à recevoir une copie de la publication. Pour une utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de créer un lien vers la ressource originale sur le site Web de PASAS, <https://pasas-minka.fr>.

