

MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 39
juillet 2012

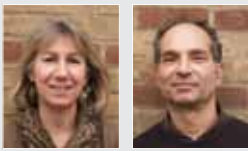
L'Afrique du Nord et les déplacements de 2011-2012



CENTRE
D'ÉTUDES
SUR LES
RÉFUGIÉS

GRATUIT - NE PEUT ÊTRE VENDU





Le mot des rédacteurs en chef

Au moment de la mise sous presse de ce numéro spécial, ce que l'on a appelé le printemps arabe continue de se propager localement, régionalement et géopolitiquement. Il a commencé début 2011 et s'est propagé à travers l'ensemble de l'Afrique du Nord, avec des conséquences bien documentées qui se sont faites sentir jusqu'en Afrique et en Europe. Le conflit en Libye a tout particulièrement interpellé les acteurs de l'assistance et de la protection, et les a confrontés à des situations complexes où les personnes se déplaçaient pour des raisons diverses et étaient confrontées à des besoins distincts.

Ce numéro de RMF s'intéresse à certaines de ces expériences, difficultés et leçons issues du printemps arabe en Afrique du Nord dont les implications continuent de résonner bien au-delà de la région elle-même.

Nous tenons à remercier l'OIM, le Bureau du Moyen-Orient et l'Afrique du Nord de l'UNHCR et le Département fédéral des affaires étrangères de la Confédération suisse pour le soutien généreux qu'ils ont apporté à ce numéro de RMF. Nous souhaitons également remercier Khalid Koser, Frank Laczko, Angela Sherwood and Peter Van der Auweraert, nos conseillers spéciaux pour ce numéro, de l'aide incommensurable qu'ils nous ont apportée.

Ce numéro Afrique du Nord est publié en anglais, arabe et français en ligne sous différents formats sur : www.fmreview.org/fr/afrique-du-nord La Liste élargie des articles de ce numéro se trouve en ligne sur : www.fmreview.org/fr/afrique-du-nord/RMF39liste.pdf

Pour accompagner ce numéro, nous publions également une version remise à jour du supplément de 2008 de la RMF consacré à « Islam, droits de l'homme et déplacement ».

RMF 40 sera consacré à « Être jeune et pas à sa place », et sera publié en ligne en août 2012. Pour connaître la liste des prochains numéros, veuillez consulter : www.fmreview.org/fr/aparaître

Pour rester informé – inscrivez-vous à nos alertes par email sur : www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-email, écrivez-nous à : fmr@qeh.ox.ac.uk pour recevoir ces alertes, ou rejoignez-nous sur Twitter et Facebook.

Avec nos meilleures salutations
Marion Couldrey et Maurice Herson

Donation en ligne à RMF : Si vous le pouvez, pourquoi ne pas envisager une contribution pour nous permettre de continuer à produire RMF - pour cela rendez-vous sur : www.giving.ox.ac.uk/fmr Merci!

RMF 39: Dans ce numéro...

- 2 Le mot des rédacteurs en chef**
- 3 Les leçons positives du printemps arabe**
António Guterres
- 3 Élargissons nos perspectives**
William Lacy Swing
- 4 Migration et révolution**
Hein de Haas et Nando Sigona
- 6 Au bord de la crise**
Guido Ambroso
- 8 L'encadrement juridique de la protection**
Tamara Wood
- 10 Le retour à la maison, une expérience douce-amère**
Asmita Naik et Frank Laczko
- 12 Le programme de réintégration pour les rapatriés bangladais**
Anita J Wadud
- 12 Hébergement local et identité transnationale**
Katherine E Hoffman
- 14 La réinstallation est une nécessité pour les réfugiés en Tunisie**
Amaya Valcárcel
- 15 Dépossession et déplacement en Libye**
Rhodri C Williams
- 16 Nous ne sommes pas tous Égyptiens**
Martin Jones
- 17 Protéger et secourir les migrants dans les situations de crise**
Mohammed Abdiker et Angela Sherwood
- 19 Derrière le statut juridique, les besoins humains**
Tarak Bach Baouab, Hernan del Valle, Katharine Derderian et Aurélie Ponthieu
- 20 De l'engagement à la pratique : l'intervention de l'UE**
Madeline Garlick et Joanne van Selm
- 23 Le premier pays sûr**
Raffaella Puggioni
- 24 La protection des migrants suite à la révolution libyenne**
Samuel Cheung
- 24 Un printemps de l'asile dans la nouvelle Libye?**
Jean-François Durieux, Violeta Moreno-Lax et Marina Sharpe
- 25 Des acteurs humanitaires nouvellement reconnus**
James Shaw-Hamilton
- 26 Protection et assistance pour les migrants pendant les situations de crise**
Brian Kelly
- 28 Fier d'être Tunisien**
Elizabeth Eyster, Houda Chalchoul et Carole Lalève

MIGRATIONS FORCÉES revue

Migrations Forcées (RMF) offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idée entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe en association par le Centre d'Études sur les Réfugiés de l'Université d'Oxford.

Personnel

Marion Couldrey et Maurice Herson (Rédacteurs en Chef)
Kelly Pitt (Assistante de financement et de promotion)
Sharon Ellis (Assistante)

Revue Migrations Forcées

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK.

www.fmreview.org/fr/



fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview • Tel: +44 (0)1865 281700

Avis de non responsabilité

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'Études sur les Réfugiés.

Droits d'auteur

Tout document de RMF imprimé ou mis en ligne peut être reproduit librement, à condition que la source soit reconnue : Revue Migrations Forcées www.fmreview.org/fr/



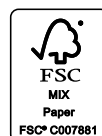
ISSN 1460-9819

Conception/design

Art24 (www.art-24.co.uk)

Imprimerie

LDI Ltd
www.ldiprint.co.uk



Sur la frontière entre la Tunisie et la Libye, 2011. UNHCR / A Duclos

Les leçons positives du printemps arabe

António Guterres

Dans le monde d'aujourd'hui, les déplacements forcés se caractérisent par plusieurs facteurs : des déclencheurs multiples et imprévisibles ; des nombres écrasants de personnes en fuite sur une courte période de temps ; et la destruction, trop souvent pour des générations, de communautés entières en quelques jours. Que ce soit de part et d'autre des frontières internationales ou à l'intérieur de leur propre pays d'origine, les personnes déplacées sont le plus souvent accueillies avec une générosité remarquable par des individus et des communautés hôtes, sans parfois réussir à obtenir l'assistance internationale dont elles auraient besoin pour soulager leur misère ou sans rencontrer la volonté politique pour résoudre leur détresse.

L'exode de Libye constitue un microcosme dans lequel se retrouvent toutes ces caractéristiques. Suscitées par un acte individuel de résistance en Tunisie, les manifestations pacifiques qui ont eu lieu en Libye n'ont rencontré que l'oppression, et dès la fin du mois de février les postes frontières avec la Tunisie, qui auparavant voyaient passer 1 000 personnes par jour, en recevaient ce nombre mais par heure. Des communautés entières ont pris la fuite, en laissant derrière elles leurs maisons et les économies de toute une vie, les plus fortunés s'efforçant de transporter tout ce qu'elles peuvent, matelas et couvertures par exemple. Les scènes dont j'ai été témoin au cours de mes visites sur la frontière pendant la crise étaient consternantes, des foules effrayées et désorientées encore sous le choc suite à la violence à laquelle elles venaient d'échapper et face à l'incertitude qui les attendait.

La réponse des Tunisiens ordinaires a été remarquable par son altruisme. J'ai vu des villageois partager leurs maisons et leurs terres alors que d'autres parcouraient des kilomètres en voiture pour apporter des sandwichs aux personnes coincées dans la

foule à la frontière. Le fait que la Tunisie, qui émergeait à peine de la tourmente de son propre « printemps arabe », ait maintenu sa frontière ouverte est également digne d'être remarqué. À cette occasion, la communauté internationale a joint ses forces. Elle a envoyé des avions pour rapatrier les travailleurs migrants et, dans le cas des réfugiés elle a offert des places de réinstallation pour que des personnes déplacées une seconde fois, en provenance de Libye puissent recommencer une nouvelle vie.

La coordination et la promptitude de l'assistance et de la protection étaient cruciales, alors que nous étions témoins d'une prolifération de nouveaux conflits – au Mali, en Syrie et au Soudan – qui s'ajoutaient « aux anciens », et notamment à ceux de République Démocratique du Congo, de Somalie et d'Afghanistan. Malheureusement, et parce que le monde crée des déplacements plus rapidement qu'il ne produit des solutions, nous devons être en mesure de nous concentrer sur plus d'une tragédie à la fois. Il s'agit là essentiellement de problèmes politiques qui requièrent des réponses politiques, et les agences humanitaires comme la mienne ne sont pas en mesure d'éviter ou de mettre fin aux déplacements toutes seules. La réaction en réponse à l'exode de Libye a démontré ce qu'il était possible de faire, pour autant que la communauté internationale en ait la volonté.

Je me félicite que ce numéro de la Revue Migrations Forcées examine ce qui a été accompli et souligne les difficultés encore à résoudre. Notre travail commun qui consiste à trouver des réponses et des solutions politiques doit être sous-tendu, de manière systématique, par un apprentissage de ce type.

António Guterres est Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés www.unhcr.org/fr Pour plus d'information, veuillez-vous adresser à Adrian Edwards edwards@unhcr.org

Élargissons nos perspectives

William Lacy Swing

Faire en sorte de respecter les droits de l'homme et la dignité des migrants et des personnes déplacées est l'un des défis majeurs de ce siècle. Les causes de la migration sont complexes et multiples, et sont la conséquence, dans une large mesure, du phénomène de globalisation auquel nous assistons dans les sphères économiques, politiques et culturelles. Les atteintes aux droits de l'homme, les conflits armés, les catastrophes naturelles et, de plus en plus fréquemment, le changement climatique et les dégradations environnementales, contribuent également à cette poussée sans précédent de la mobilité humaine.

Les crises complexes déclenchées par l'action humaine et/ou des causes naturelles entraînent des mouvements désordonnés et, en majeure partie, forcés de personnes, tant à l'intérieur des pays qu'à travers les frontières ; ces mouvements non seulement rendent certaines populations extrêmement vulnérables, mais ont aussi des implications durables en termes de sociétés, de systèmes économiques, de développement, d'environnement, de sécurité et de gouvernance. Il est de plus en plus largement admis que les catégories juridiques qui existent pour qualifier les personnes victimes d'une crise – telles que réfugié ou personne déplacée à l'intérieur de leur propre pays – ne sont peut-être plus suffisantes pour rendre adéquatement compte des conditions variées qui sont celles des personnes se trouvant en situation de crise ; des différentes voies choisies par les individus pour échapper à ces situations ; et également, de la nature changeante des circonstances dans la durée.

Des approches qui, par exemple, ne se concentreraient que sur les personnes déplacées risquent de ne pas réussir à traduire

d'autres réalités – comme l'extrême vulnérabilité des personnes incapables de migrer pendant une crise et qui resteraient prises au piège dans des circonstances dangereuses. Le fait de placer la mobilité issue d'une crise à l'intérieur d'un contexte plus large de migration peut servir à faire apparaître les facteurs structurels latents qui déterminent le comportement migratoire des populations avant, pendant et après une crise, et permettre de promouvoir des moyens efficaces pour protéger et porter assistance à ces personnes, et garantir le respect de leurs droits humains.

Les événements en Afrique du Nord, en particulier la crise libyenne, démontrent la nécessité et aussi l'avantage qu'il y a à envisager les crises d'un point de vue de la mobilité, ce que nous qualifions à l'OIM du terme de « crise de migration ».

En complément des cadres de préparation, de réponse et de redressement humanitaires en situation de crises complexes, une approche qui se baserait sur la gestion de la migration se devrait d'examiner l'ensemble des phases de l'intervention en cas de crise à partir d'une perspective de mobilité humaine. L'un des défis majeurs qui subsiste consiste pour les États à se coordonner entre eux et à collaborer avec les institutions qui ont le mandat et la structure pour répondre à ces crises. L'OIM prend la direction d'une révision des systèmes et mécanismes opérationnels en vue d'améliorer la préparation et la réponse face aux crises migratoires.

William Lacy Swing est Directeur général de l'Organisation internationale pour les migrations www.iom.int Pour plus d'informations sur l'OIM, veuillez prendre contact avec Jean-Philippe Chauzy pchauzy@iom.int

Migration et révolution

Hein de Haas et Nando Sigona

Le printemps arabe n'a pas radicalement modifié les schémas de migration en Méditerranée, et l'étiquette « crise de la migration » ne rend pas compte d'une réalité composite et stratifiée.

Dès l'émergence de soulèvements populaires en Afrique du Nord et au Moyen Orient, les médias et les politiciens européens se sont inquiétés à la perspective de voir déferler un « raz de marée » de Nord-africains sur l'Europe. Ces prédictions sensationnalistes ne s'appuyaient sur aucune base scientifique, et nous ne devrions pas trouver surprenant qu'elles ne se réalisent pas.

La migration, sous ses différentes formes, a néanmoins joué un rôle déterminant dans les soulèvements qui se sont propagés à travers ces régions. Les files de véhicules qui fuient les villes et villages assiégés en Lybie, les travailleurs émigrés en attente de rapatriement dans les centres de rétention en Egypte et en Tunisie, les bateaux qui échouent sur l'île de Lampedusa et dans lesquels s'entassent des Tunisiens et des Africains subsahariens cherchant à traverser la mer Méditerranée, et le retour au Caire de nombreux émigrés et étudiants universitaires qui veulent se joindre aux manifestations sur la place Tahrir, ne sont que quelques exemples pour montrer comment a eu lieu cette intersection entre la mobilité humaine et les événements en Afrique du Nord.

Certains phénomènes récents de migration ne peuvent pas être réduits à un simple effet secondaire des révolutions. Les liens potentiels entre, d'un côté la réduction des possibilités de migration d'Afrique du Nord vers l'Europe (du fait de la crise économique et de l'intensification des contrôles aux frontières) qui s'accompagne pour les jeunes défavorisés et privés de droits d'un sentiment d'exclusion et de mécontentement, et de l'autre, les manifestations dans les rues en Tunisie, en Egypte, en Lybie, en Algérie et au Maroc, méritent un examen plus attentif.

Comme point de départ, il apparaît utile de distinguer entre les soulèvements eux-mêmes, et la transition et consolidation subséquentes des nouveaux régimes politiques. Une telle distinction permet une vision plus claire à la fois des schémas de mobilité, des modes d'intersection entre migration/déplacements forcés et soulèvements populaires à travers le temps et aussi des modèles d'engagement qui ont été adoptés par les agences internationales dans une situation politique si rapidement changeante, qui sinon risqueraient de se perdre sous l'étiquette générique de « printemps arabe ».

Depuis la rive nord

« En 2011, l'UE a raté une opportunité historique de démontrer son attachement envers les fondements sur lesquels elle s'est construite. C'est comme si nous leur avions dit : « C'est fantastique que vous vouliez faire la révolution et que vous souhaitiez embrasser la démocratie mais, de grâce restez [à tout prix] où vous êtes parce qu'ici nous devons faire face à une crise économique ». (Cecilia Malmström, Commissaire européenne chargée des affaires intérieures)

Cette citation tirée d'une conférence publique donnée à l'Université de Harvard en avril 2012, traduit une évaluation remarquablement honnête de l'ambiguïté de la réponse de l'UE et de ses Etats membres face aux flux migratoires associés à l'instabilité politique et l'insécurité économique en Afrique du Nord et au Moyen Orient. La masse de documents, de déclarations politiques et d'exposés de position qui ont été publiés par les institutions de l'UE au cours de l'année écoulée souligne l'anxiété qui est ressentie face à l'exode des personnes venant d'Afrique du Nord vers les rives occidentales de la Méditerranée. Alors même que cet exode n'a jamais eu lieu,

c'est cette image frappante d'une « invasion » – qu'accompagne le statut mythique de l'île italienne de Lampedusa – qui a sans aucun doute imprégné les perceptions publiques et les réponses politiques des Etats membres de l'UE.

La réponse de l'UE à cette migration liée aux conflits en Afrique du Nord a également mis en lumière les tensions entre dimensions internes et externes en matière de gouvernance migratoire. L'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM)¹ de l'UE en date de novembre 2011, cherchait à recadrer l'approche de l'UE autour de quatre piliers « également importants » : faciliter l'immigration légale et la mobilité ; prévenir et réduire l'immigration illégale et la traite ; maximiser l'impact sur le développement ; et, promouvoir la protection internationale et le « renforcement de la dimension externe de la politique d'asile ».

Même s'il s'agit d'un pas dans la bonne direction qui s'éloigne en apparence des préjugés unilatéraux sur les questions de sécurité, l'AGMM (malgré le ton plus modéré) reste tout de même engoncée dans cette dichotomie fallacieuse et trompeuse de la migration « légale » et « illégale ». Les mesures d'application et de contrôle de la migration sont centrales et restent encore primordiales, et le rôle renforcé de Frontex², qui a vu son budget opérationnel exploser pour passer de 6,3 millions d'euros en 2005 à près de 42 millions d'euros en 2007 pour atteindre 87 millions d'euros fin 2010, symbolise une telle priorité. La réalité que constitue la mortalité en mer d'environ 2 000 migrants pour la seule année 2011 (selon le Conseil de l'Europe), à un moment où la Méditerranée est devenue l'une des zones les plus militarisées et fortement patrouillées du monde, est un rappel brutal de l'écart qui existe entre la rhétorique de l'UE et la réalité de ce qu'elle pratique en matière de développement et de respect des droits de l'homme.

Les troubles sociaux et politiques, et les poussées populaires vers des formes de gouvernement plus démocratiques en Afrique du Nord ont contrarié les relations et la collaboration confortables en matière d'émigration qui avaient été établies entre les gouvernements européens et nord-africains. Dans les années qui ont précédé les révolutions, l'UE et ses homologues nord-africains pensaient que le problème du franchissement des frontières extérieures de l'Europe par des « indésirables » était, si ce n'est résolu, mais au moins en passe de l'être. En plus de régimes migratoires progressivement plus restrictifs, l'UE a externalisé ses contrôles aux frontières aux pays du nord de l'Afrique grâce à des initiatives comme les accords bilatéraux entre l'ancien régime libyen et l'Italie, la Tunisie et la France ou le Maroc et l'Espagne. Plutôt que de stopper la migration, ces mesures ont augmenté le caractère illégal de la migration et ont entraîné une diversification géographique des routes migratoires terrestres et maritimes vers et à partir de l'Afrique. De ce fait, la migration est devenue plus coûteuse et plus risquée pour les migrants et en conséquence ils deviennent aussi plus vulnérables face à l'exploitation et la souffrance.



Le poste de frontière de Sallum dans le no-man's land entre la Libye et l'Égypte.

Ceux qui prennent les décisions politiques de l'UE semblent rarement tenir compte de ce type d'effets secondaires.

Depuis la rive sud

Les centaines de milliers d'Africains subsahariens et autres travailleurs migrants coincés en Libye pendant la guerre civile et qui ont cherché refuge à travers la frontière égyptienne ou tunisienne ont soudainement révélé au public mondial l'échelle de la migration à l'intérieur même de l'Afrique. Il s'agit globalement de travailleurs migrants provenant de plus de 120 pays que ce conflit a déplacés.

Parce qu'« eurocentriques », les comptes-rendus qui en ont été donnés ont pratiquement passé sous silence l'impact profond que le printemps arabe a eu sur les pays d'origine des différents migrants. Cela concerne non seulement le rôle potentiel de ces rapatriés au cours de violences politiques dans des pays comme le Mali, mais aussi le fait que de nombreuses familles dans des pays extrêmement pauvres sont maintenant privées de revenus vitaux issus des envois de fonds de l'étranger depuis le retour chez eux des travailleurs migrants qui se trouvaient en Libye. À bien des égards, les migrants rapatriés ont échangé une situation d'insécurité contre une autre situation d'insécurité.

De nombreuses personnes déplacées étaient en fait des travailleurs migrants qui avaient vécu en Libye pendant des années. Suite au conflit, la plupart d'entre elles ont cherché à rentrer chez elles, ce qui invalide l'idée selon laquelle le printemps arabe serait la cause d'un exode massif vers l'Europe.

Cependant, le groupe le plus vulnérable était constitué de migrants et de réfugiés qui n'étaient pas en mesure de retourner chez eux à cause du danger que cela représentait pour eux et/ou parce qu'ils n'avaient pas l'argent ou les contacts nécessaires pour organiser leur fuite. Ils se sont trouvés coincés dans une situation que le chercheur sur la migration Jørgen Carling a décrite de manière pertinente « d'immobilité involontaire ».

D'autres personnes déplacées ne souhaitaient pas nécessairement retourner chez elles, dans la mesure où elles fuyaient l'insécurité, les persécutions et les privations dans leurs propres pays, et que bien souvent elles avaient vécu en Afrique du Nord ou au Moyen-Orient depuis plusieurs années ou parfois même depuis plusieurs décennies. Parmi ces groupes se trouvent des migrants subsahariens et des Touaregs en Libye ; des Irakiens, des Palestiniens, et des Somaliens en Syrie ; et des Soudanais et des Somaliens en Egypte. L'instabilité politique, la crise économique, l'augmentation du coût de la vie et le chômage ainsi qu'une insécurité croissante (du fait d'une réduction de l'activité policière) ont rendu ces groupes encore plus vulnérables qu'ils ne l'étaient déjà.

Les fuites massives se sont largement limitées au cas de la Libye, et il n'y a pas eu d'augmentation majeure de l'émigration en provenance des autres pays d'Afrique du Nord. L'augmentation de l'émigration tunisienne a été facilitée par une réduction de l'activité policière pendant la révolution mais s'inscrit dans une longue tradition de migration maritime illégale vers l'Europe qui existe depuis que les pays du sud de l'Europe ont introduit des visas pour les Nord-Africains au début des années 1990.

Emigration et révolution

L'idée selon laquelle les révolutions transformeraient radicalement les schémas de migration à long-terme semble plutôt improbable. Les mêmes processus qui ont créé les conditions favorables aux révolutions sont aussi ceux qui conduisent à l'émigration, et il est possible que ces deux phénomènes se renforcent mutuellement. Dans cette

région, une nouvelle génération a grandi, mieux instruite, avec davantage d'aspirations mais aussi plus consciente des opportunités qui existent ailleurs et des injustices dans le pays d'origine que ne l'a été aucune autre génération antérieure, et elle se sent rejetée et furieuse du fait de l'ampleur du chômage, de la corruption, des inégalités et de la répression politique.

L'arrivée à l'âge adulte d'une nouvelle génération connectée et consciente de jeunes hommes et femmes en colère a augmenté à la fois l'émigration et le potentiel révolutionnaire des sociétés arabes. Même dans le cadre des scénarios les plus optimistes, l'idée d'un arrêt de l'émigration est aussi improbable que celle d'un exode en masse vers l'Europe. Il est certain que des pays très peuplés et pauvres comme l'Egypte renferment un potentiel d'émigration important pour les années à venir. Cependant, les choix de destination – Europe ou ailleurs – que feront ces migrants dépendront principalement de la croissance économique future en Europe et ailleurs. Dans le même temps, il est probable que l'économie libyenne basée sur le pétrole continue de dépendre de la main-d'œuvre migrante, et de fait des migrants égyptiens et d'Afrique subsaharienne ont déjà commencé à retourner en Libye.

Pour les élites politiques de la région, la migration a joué un rôle important de soupape de sécurité dans la mesure où la possibilité d'émigrer à l'étranger a atténué les pressions pour obtenir des réformes face au chômage, au mécontentement et à la situation politique interne. Il est probable que ce manque de possibilités migratoires ait contribué à orienter l'attention et la colère vers l'intérieur, et qu'il ait fait pencher la balance en faveur des forces révolutionnaires. En outre, en Egypte et en Tunisie, les émigrés et les exilés politiques ont très certainement joué un rôle important de soutien aux révolutions.

Quel sera l'impact des réformes politiques et éventuellement des modes de gouvernance plus démocratiques sur la migration et les politiques en matière de migration ? Certains observateurs soutiennent que la nature plus conservatrice et plus religieusement inspirée des gouvernements actuels et à venir, pourrait contribuer à augmenter les aspirations à l'émigration des élites laïques, des minorités et des femmes dont les droits pourraient se trouver compromis.

D'autre part, des renforcements possibles en matière de respect des droits de l'homme à l'égard de leurs propres citoyens pourraient également pousser les sociétés Nord-Africaines à davantage de réflexion et d'autocritique face à la xénophobie et aux violations des droits des migrants et des réfugiés, et rendre leurs gouvernements moins enclins à collaborer avec les politiques d'émigration sécuritaires des pays européens.

Hein de Haas, hein.dehaas@qeh.ox.ac.uk, est Co-Directeur de l'Institut des Migrations Internationales www.imi.ox.ac.uk.
Nando Sigona, nando.sigona@qeh.ox.ac.uk, est Responsable de recherches au Centre d'Études sur les Réfugiés www.rsc.ox.ac.uk.

Cet article s'inspire en partie de discussions qui ont eu lieu lors d'un séminaire intitulé 'The Arab Spring and Beyond: Human Mobility, Forced Migration and Institutional Responses' [« Le printemps arabe et au-delà : mobilité humaine, migration forcée et réponses institutionnelles »] organisé à Oxford en mars 2012 par le Centre d'Études sur les Réfugiés, l'Institut des Migrations Internationales et le Programme sur les diasporas d'Oxford. www.rsc.ox.ac.uk/publications/rsc-reports/wr-arab-spring-beyond-120612.pdf/view Un podcast du séminaire est disponible en anglais sur : www.forcedmigration.org/podcasts-videos-photos/podcasts/arab-spring-and-beyond

1. http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v9.pdf

2. L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.



Au bord de la crise

Guido Ambroso

Alors que le phénomène des « flux migratoires mixtes » est reconnu depuis longtemps, c'est maintenant la première fois qu'il s'applique à des déplacements à grande échelle. Il a nécessité une intervention humanitaire coordonnée à destination d'un groupe important et diversifié de personnes déplacées.

La crise libyenne a généré un afflux massif de migrants et de réfugiés en Tunisie et en Égypte, qui peut être qualifié de « crises de migration mixte », et qui a présenté plusieurs défis nouveaux à la communauté humanitaire. Alors que l'amplitude énorme des flux n'était certes pas sans précédent, rien d'approchant cette échelle n'avait jamais eu lieu en Méditerranée. La communauté internationale dans son ensemble a été prise par surprise, particulièrement en Tunisie, un pays qui n'avait jamais été touché par un afflux conséquent de réfugiés ou de personnes déplacées. C'est pour cette raison qu'il n'y avait eu au préalable que peu de préparation à l'urgence.

En outre, la composition de cet afflux était plutôt nouvelle. Particulièrement au cours des premières semaines, la majorité des nouveaux arrivants étaient des migrants économiques et des ressortissants de pays tiers, c'est-à-dire des personnes qui n'étaient ni originaires de Libye, ni des pays dans lesquels elles arrivaient (notamment des Égyptiens en Tunisie). Et même s'il était évident que ces personnes avaient des besoins humanitaires et de protection, l'énorme majorité des premières vagues de personnes déplacées qui sont arrivées aux frontières n'étaient techniquement pas des réfugiés aux yeux de la Convention de 1951. La plupart avaient été des travailleurs migrants en Libye, un pays qui selon les estimations avait accueilli jusqu'à 2 millions de migrants, dont 600 000 s'y trouvaient de manière illégale.

Le nombre de nationalités était également stupéfiant, des douzaines à la fois, et jusqu'à 120 au total, alors que traditionnellement l'UNHCR est habitué à ne s'occuper que d'une à deux nationalités par afflux. Finalement, cet afflux avait lieu dans deux pays, la Tunisie et l'Égypte, qui étaient en train de vivre leur propre transition.

En Tunisie il n'y avait aucun système préexistant d'asile, et celui en place en Égypte était faible, et de fait, n'avait pour objet que d'éviter l'intégration locale des réfugiés (particulièrement en termes d'accès à l'emploi et aux services) tout en limitant leurs chances de réinstallation.

La réponse humanitaire

Une décision stratégique a rapidement été prise aux plus hauts niveaux des directions de l'UNHCR et de l'OIM de coopérer étroitement dans le cadre d'une interprétation flexible des mandats respectifs (en faveur plus généralement des réfugiés dans le cas de l'UNHCR et des migrants dans le cas de l'OIM). Cette coopération stratégique a été la clé du succès de cette opération. L'UNHCR et l'OIM ont réagi très promptement et, dès la fin du mois de février, des camps de tentes ont été dressés dans les zones frontalières en Tunisie et en Égypte, les nouveaux arrivés ont été filtrés, et les évacuations vers les pays d'origine ont pu débuter.

L'emplacement des camps a été choisi par les deux gouvernements respectifs. Alors que Shousha en Tunisie, n'était pas un emplacement idéal – parce que se trouvant dans une zone plutôt turbulente à seulement 7km de la frontière – mais acceptable, les nouveaux arrivés en Égypte n'étaient autorisés à rester que dans les limites du périmètre clos de la zone frontière de Salloum, un endroit légalement en Égypte, mais dans la pratique un no-man's land. La zone d'accès restreint de la frontière de Salloum n'était pas adaptée pour y implanter un camp répondant à des normes acceptées, et jusqu'à la permission d'ériger quelques grandes tentes

communautaires a nécessité de longues négociations avec les autorités égyptiennes à différents niveaux. Début 2012, les autorités égyptiennes ont indiqué qu'elles allaient mettre à disposition des réfugiés davantage de terrains, mais toujours à l'intérieur du périmètre clos de la zone frontière de Salloum.

Le Programme d'évacuation humanitaire (PEH), entrepris conjointement par l'OIM et l'UNHCR, était une composante déterminante de cette opération. Le PEH, annoncé le 1er mars 2011, a permis le rapatriement de 218 000 migrants, principalement par avion depuis la Tunisie et l'Égypte, ce qui en a fait sans doute, l'évacuation la plus nombreuse qu'ait connue l'histoire. Dès le 2 avril, le rôle de l'UNHCR était arrivé à son terme, et bien que limité dans le temps, il n'en a pas moins été crucial en termes de soutien à l'OIM au cours de cette première phase avant que les activités ne soit entièrement remises entre les mains de l'OIM.

La préoccupation initiale primordiale était de décongestionner les zones frontalières de la Tunisie et de l'Égypte, et d'apporter des solutions à la situation de ces migrants déplacés, victimes de guerre, qui se trouvaient dans ce qui a été appelé une « faille de protection », dans la mesure où leurs cas n'étaient pas couverts par les instruments juridiques internationaux. Du point de vue de l'UNHCR, l'objectif du PEH était de maintenir ouvert un espace de protection en Tunisie et en Égypte pour les demandeurs d'asile et les réfugiés qui n'étaient en mesure de retourner ni en Libye, ni dans leur pays d'origine. En fonction de la définition que l'on donne à cet « espace de protection », on peut affirmer qu'un tel impact a été partiellement réalisé.

Après les premières vagues, les profils des nouveaux arrivants à la frontière tunisienne et égyptienne ont commencé à changer. Même si les migrants économiques étaient encore nombreux, il y avait maintenant principalement deux catégories de réfugiés (qui, au contraire des migrants, n'étaient pas rapatriables du fait de préoccupations en matière de protection) : des Libyens et des Africains subsahariens, principalement des Érythréens, des Somaliens et des Soudanais.

Sur approximativement 150 000 Libyens qui ont traversé la frontière, principalement vers la Tunisie, les premiers arrivants cherchaient un refuge temporaire à l'abri du conflit, et ils ont ensuite été suivis par ceux qui craignaient la transition politique. Cependant, les réfugiés libyens n'avaient guère besoin d'assistance ou de protection internationale car en vertu des accords bilatéraux existants, ils avaient accès sans restriction aux territoires tunisiens et égyptiens ainsi qu'un accès libre à la plupart des services dont bénéficient les populations locales. De plus, ceux d'entre eux qui avaient des besoins matériels étaient accueillis par des familles locales qui ont fait preuve d'une grande hospitalité et de beaucoup de générosité. C'est ainsi que le rôle de l'UNHCR en termes d'assistance s'est principalement limité à couvrir les services publics et les frais médicaux (en Tunisie, un nombre limité de Libyens sans ressources ont également été nourris et hébergés temporairement dans un camp).

Les Africains subsahariens ne bénéficiaient pas des mêmes conditions, ils avaient l'ordre de rester dans les camps de Shousha et de Salloum et il leur était interdit d'aller plus loin, dans la mesure où, ni la Tunisie, ni l'Égypte, n'étaient disposées à leur accorder pleinement le droit d'asile sur leur territoire,

et se bornaient uniquement à une protection temporaire à l'intérieur des deux camps. L'entrée sur le territoire avait été accordée à la condition, non seulement que tous les travailleurs migrants, mais aussi tous les réfugiés et demandeurs d'asile fuyant la Libye (à l'exception des Libyens) repartent – et ce, le plus rapidement possible. Ces réfugiés étaient non seulement des déplacés de guerre, mais ils étaient également traumatisés par la perception qu'avaient d'eux les forces anti-Kadhafi pour lesquelles tous les « Africains noirs » avaient été recrutés pour combattre et soutenir le régime de Kadhafi, et de fait, ils craignaient aussi de retourner dans la nouvelle Libye.

Dans la mesure où le rapatriement n'était pas une possibilité pour des raisons de protection, la seule solution pour eux restait la réinstallation dans un pays tiers. Mais avant de pouvoir soumettre des cas aux pays de réinstallation, un processus complet de détermination du statut de réfugié devait être mené. Quelques réfugiés avaient déjà été reconnus comme tels par l'UNHCR dans le cadre de son mandat en Libye, mais de nombreux autres n'avaient jamais approché le bureau. Même si ces chiffres n'étaient pas énormes en soi (4 276 à Shousha et 1 442 à Salloum à mi-août), la variété des nationalités a rendu ce processus de détermination du statut particulièrement compliqué. S'y est ajoutée la nécessité de recruter des interprètes dans de nombreuses langues et de trouver des employés de protection supplémentaires prêts à être déployés à un moment où il y avait d'autres situations d'urgence concurrentes en Afrique de l'Ouest et dans la Corne de l'Afrique. Du fait de ces difficultés, le processus de détermination du statut de réfugié a pris en moyenne plus de six mois et a créé beaucoup de frustration parmi les demandeurs d'asile ; le recours à des procédures accélérées étant impossible parce que les pays de réinstallation ne les auraient pas acceptées.

Il est possible de caractériser l'afflux en Tunisie et en Égypte de mixte, non seulement parce des migrants ont fui côte à côte avec des demandeurs d'asile et des réfugiés, mais aussi parce que pour un grand nombre des personnes qui réclament maintenant le statut de réfugié les motivations qu'elles avaient en premier lieu pour quitter leur pays d'origine étaient mixtes elles aussi, en partie économiques et en partie « politiques ». Par exemple, des Somaliens et des Erythréens qui s'étaient rendus en Libye à la recherche de travail n'en avaient pas moins des préoccupations tout à fait légitimes concernant un retour dans leurs pays d'origine.

Le mélange des nationalités créait également des tensions au sein de la population des camps, particulièrement à Shousha, et dès mi-mai, l'UNHCR et ses partenaires ont dû diviser le camp en différentes sections en fonction des différentes nationalités, une décision qui a été appréciée par la vaste majorité des bénéficiaires qui se sont sentis beaucoup plus en sécurité, au moins d'un point de vue psychologique.

Réinstallation et situations d'urgence

La réinstallation dans un pays tiers dépend des engagements pris par les pays de réinstallation d'offrir ce type de solution aux réfugiés. Malheureusement, la plupart des pays européens qui ont des procédures relativement rapides de réinstallation, n'ont pas augmenté significativement leurs quotas de réinstallation de manière à couvrir cette urgence au-delà de ce qui avait été prévu antérieurement, et ce, en dépit du lancement par l'UNHCR d'une Initiative de solidarité mondiale en matière de réinstallation, et de l'émergence d'une crise sur les rives de la Méditerranée.

Les Etats Unis au contraire, du fait de leur important quota de réinstallation étaient potentiellement en mesure d'absorber la majorité des réfugiés transmis dans un but de réinstallation malgré des procédures plus lentes dues à des contrôles de sécurité. En conséquence, à fin 2011, 66% des cas de réinstallation avaient été soumis aux Etats Unis, même si seulement 17% des réfugiés, et seulement 13% du nombre total de personnes relevant de la compétence de l'UNHCR, avaient effectivement quitté les camps.

En Égypte, l'accent mis sur la réinstallation des nouveaux arrivants de Libye a provoqué le ressentiment des réfugiés qui se trouvaient déjà au Caire ; en effet, ceux-ci du fait de leurs très faibles perspectives de réinstallation locale souhaitaient également être réinstallés ailleurs mais avec considérablement moins de chance d'y parvenir, et donc des périodes d'attente beaucoup plus longues.

Toutes les soumissions de réinstallation devraient être finalisées d'ici à mi-2012, grâce à la mobilisation en urgence d'un nombre considérable de spécialistes de la réinstallation - une approche nouvelle pour l'UNHCR, même si les processus d'acceptation et les départs effectifs risquent de se poursuivre jusqu'à 2013. La leçon à en tirer, est que l'UNHCR même en se donnant les moyens d'entreprendre des réinstallations en situation d'urgence, n'a pas la possibilité de procéder à des réinstallations urgentes, la réinstallation étant inévitablement un processus de longue haleine.

Conclusion

L'opération d'évacuation humanitaire (PEH) entreprise conjointement par l'OIM et l'UNHCR s'est avérée cruciale pour apporter une protection et une assistance humanitaires à plus de 200 000 migrants fuyant la guerre, et pour trouver des solutions (par le biais du rapatriement) à leur situation. Les activités de protection (en particulier la réinstallation) associées à l'assistance humanitaire fournie aux réfugiés dans les camps, ont démontré la solidarité tangible de la communauté internationale envers la Tunisie et l'Égypte, et l'impact positif de cette solidarité s'est traduit par le maintien ouvert des frontières.

C'est dans ce sens que le PEH et l'opération de réinstallation ont eu un impact positif sur l'espace de protection en Tunisie et en Égypte. Cependant, si l'on considère par espace de protection l'existence de systèmes d'asile conformes aux normes internationales, alors cet impact s'est avéré plus mitigé. Depuis début 2012, des signes positifs ont été enregistrés, selon lesquels la Tunisie pourrait finalement adopter une loi en matière d'asile et mettre en place un système pour les demandeurs d'asile et les réfugiés conformes aux normes internationales en vigueur. En Égypte, par contre, il semble improbable que la situation ne change dans un futur prévisible.

La question des flux migratoires mixtes est une question qui risque de se reproduire et il paraît probable qu'il soit nécessaire de réactiver à nouveau dans un proche avenir la coopération stratégique entre l'UNHCR, l'OIM et d'autres partenaires. C'est une question qui nécessitera également la coopération et le partage des charges par tous les États concernés, pas uniquement ceux directement touchés par ces mouvements.

Guido Ambroso ambroso@unhcr.org est Chargé du développement stratégique et de l'évaluation à l'UNHCR www.unhcr.org. Il écrit ici à titre personnel.

Le camp de transit de Shousha en Tunisie.



L'encadrement juridique de la protection

Tamara Wood

Les déplacements à grande échelle associés aux récents soulèvements populaires en Afrique du Nord, tout à la fois renforcent et remettent en cause le rôle des mécanismes juridiques de protection.

Pendant plus de 60 ans, la Convention de 1951 relative aux réfugiés (Convention de 1951 relative au statut des réfugiés) a constitué la pierre angulaire de la protection internationale des personnes déplacées. Elle est une source importante de protection pour de nombreuses personnes qui fuient les soulèvements populaires en Afrique du Nord dans la mesure où elle a été ratifiée par un grand nombre des pays de destination comme l'Égypte, l'Algérie, l'Italie et Malte.¹

Le contexte plus vaste des déplacements en Afrique du Nord, éclaire néanmoins certaines des limitations de la définition plutôt étroite et technique de ce qu'est un réfugié en vertu de la Convention, qui peuvent aboutir à l'exclusion de nombreuses personnes qui ont un réel besoin de protection. Les personnes qui fuient des violences généralisées ou un conflit armé, comme c'est le cas en Libye par exemple, se trouveront fréquemment exclues par la définition de la Convention du fait de leur incapacité à établir un lien entre le risque de préjudice qu'elles encourent et l'un des cinq motifs reconnus comme tels, de persécution. En outre, la définition du réfugié que donne la Convention se limite uniquement aux personnes qui craignent avec raison d'être persécutées en relation avec le pays dont elles ont la nationalité. Ceux que l'on appelle des « ressortissants d'un pays tiers » – notamment les travailleurs migrants et les réfugiés d'autres pays qui vivaient et travaillaient dans des États

La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés accompagnée de son Protocole de 1967, est applicable à toute personne qui « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays » (Art 1A(2)). Les personnes qui satisfont cette définition sont des réfugiés et bénéficient d'un éventail de droits en vertu de la Convention, et notamment le droit au travail, à l'éducation et à l'hébergement, ainsi qu'à la protection contre le refoulement – à savoir, contre le renvoi dans un endroit où sa vie ou sa liberté serait menacée (Art 33).²

d'Afrique du Nord au moment des soulèvements – ne sont pas en mesure de demander la protection en vertu de la Convention contre les dangers qu'ils courent à l'intérieur de ces pays tiers.

Il se pourrait qu'un certain nombre de développements successifs en matière de protection des migrants forcés soient à même de fournir une source alternative

de protection aux personnes qui sont exclues du champ d'application de la Convention relative aux réfugiés. La Convention de 1969 de l'Organisation de l'Unité Africaine régissant les aspects propres à la question des réfugiés en Afrique (Convention de 1969 de l'OUA) en est un exemple. En effet, elle a été conçue pour couvrir certains aspects de protection propres aux réfugiés africains qui ne sont pas adéquatement couverts dans la Convention de 1951.³ Notoirement, la Convention de 1969 de l'OUA, de par la définition qu'elle donne d'un réfugié, étend la protection de manière à inclure toute personne qui « du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité »

(Art I(2)). Une telle définition inclut les déplacements causés par des situations de conflit étendu, comme en Libye.

Dans la Convention de 1969, comme dans la Convention de 1951, les réfugiés bénéficient du même principe de non-refoulement qui empêche qu'ils soient renvoyés dans un territoire où « leur vie, leur intégrité physique ou leur liberté » seraient menacées. Ils bénéficient sans aucun doute également de la gamme complète des droits inhérents au réfugié tels que définis dans la Convention 1951. Bien que la Convention de 1969 ne comporte pas en soi de liste comparable de droits, l'intention explicite qu'elle se fixe d'être « un complément régional efficace » à l'instrument précédent constitue un argument solide pour justifier de l'applicabilité de droits comparables en vertu des deux définitions.

Bien que le champ d'application de la définition des réfugiés de la Convention de 1969 soit élargi par rapport à celui de son homologue de 1951, elle n'impose d'obligation de protection qu'aux États africains et ne s'étend donc pas aux plus de 45 000 personnes qui ont fui vers l'Europe à travers la Méditerranée, et dont le statut de réfugié dépend entièrement des dispositions de la Convention de 1951. Y compris à l'intérieur de l'Afrique, il est tout à fait possible que des réfugiés qualifiés comme tels par la Convention de l'OUA, se voient privés d'accès à des solutions durables comme la réinstallation parce qu'une telle mesure n'est généralement accessible qu'aux personnes dont le statut de réfugié a été reconnu en vertu de la Convention de 1951.

Dans le cadre des deux Conventions, celle de 1951 et celle de 1969, le statut de réfugié est sujet aux dispositions respectives d'exclusion et de cessation d'application des deux instruments en vertu desquelles le statut de protection peut être refusé lorsque le réfugié a commis un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou d'autres crimes graves de droit commun,⁴ ou suspendu si « des circonstances à la suite desquelles [la personne] a été reconnue comme réfugiée [ont] cessé d'exister »⁵. Néanmoins, de telles dispositions doivent être interprétées à la lumière de l'objectif et du but de chaque Convention – qui est de protéger – et ne devraient donc être appliquées qu'avec prudence. L'UNHCR, par exemple, a clairement précisé que pour qu'un changement dans les conditions d'un pays puisse justifier l'annulation du statut de réfugié, celui-ci devait être suffisamment « fondamental, stable et durable ».⁶ Même si de nombreux Libyens qui avaient fui le pays au plus fort du conflit sont maintenant rentrés en Libye, la nature violente du changement de régime en Libye signifie qu'il est improbable que la situation actuelle constitue un changement suffisamment stable et durable pour justifier de la cessation du statut de réfugié dans un avenir immédiat.

Outre les Conventions de 1951 et 1969 spécifiques aux réfugiés, le cadre plus large du droit international des droits de l'homme



UNHCR/A. Brantwa/ce

prévoit également la protection des personnes déplacées, non seulement en étendant le principe du non-refoulement à d'autres catégories de personnes en dehors de celles éligibles au statut de réfugié, mais aussi en fixant des normes minimales de traitement pour toutes les personnes se trouvant sur le territoire ou sous la juridiction d'un État particulier. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR), la Convention contre la torture (CAT) et la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC), par exemple, sont tous des instruments qui empêchent les États de renvoyer des personnes dans des endroits ou des situations dans lesquels elles pourraient se trouver en danger.

En Europe, des obligations élargies de non-refoulement ont été instaurées dans le cadre du régime de « protection subsidiaire » de l'Union Européenne. Il est cependant intéressant de constater que le principe de non-refoulement est maintenant tellement largement accepté qu'il en vient à faire partie du Droit international coutumier ; c'est pourquoi l'obligation de ne pas renvoyer une personne vers un territoire où elle serait en danger est maintenant contraignante pour tous les États, y compris ceux qui ne sont parties à aucun des traités pertinents.



Un Tunisien rend à des réfugiés bangladais les passeports que l'armée tunisienne avait conservés au moment de traverser la frontière.

Hors du filet de protection

Les instruments internationaux et régionaux de protection décrits ci-dessus traduisent des distinctions juridiques et normatives persistantes entre les différentes catégories de migrants – en particulier entre les migrants qualifiés de « forcés » ou ceux qualifiés de « volontaires ». Les flux mixtes de migration – en vertu desquels des migrants économiques (« volontaires »), des réfugiés, et d'autres migrants forcés se déplacent simultanément entre les États et les régions – rendent difficile l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection. De plus, les motivations mixtes que peuvent avoir les migrants à titre individuel remettent en cause la distinction conceptuelle entre les réfugiés et les autres migrants.

Dans le contexte nord-africain, les travailleurs migrants déplacés sont une illustration brutale des difficultés que les formes modernes de déplacement constituent par rapport aux cadres de travail existants. Par exemple, un nombre non négligeable

de travailleurs migrants somaliens, soudanais et érythréens, ont fui la Libye pour se rendre dans des pays comme l'Égypte et la Tunisie. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et les membres de leurs familles de 1990, accorde des droits importants aux travailleurs migrants dans leur pays de résidence ; cependant, elle ne prévoit pas la question particulière du déplacement. Dans les cas où les travailleurs migrants sont en mesure de démontrer qu'ils courent un risque grave en cas de retour dans leur pays d'origine, il se peut qu'ils bénéficient du principe plus large de non-refoulement, mais de manière générale, et bien qu'ils soient confrontés à des situations de vulnérabilité égales ou plus importantes que de nombreux déplacés nationaux, les travailleurs migrants se voient rarement accorder le statut spécial dont jouissent de nombreuses catégories de déplacés.

L'absence de protection, aux yeux du droit international, des personnes qui n'ont pas traversé de frontière internationale – c'est-à-dire les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou PDI – constitue également une caractéristique remarquable de la gouvernance internationale et régionale en matière de déplacements forcés, même si les Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays⁷ et la Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala)⁸ représentent deux développements significatifs dans ce domaine. La Convention de Kampala en particulier – adoptée à l'unanimité par l'Union Africaine (UA) en octobre 2009 – prévoit l'obligation contraignante pour les États africains qui y sont parties d'assurer la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leurs propres frontières. Même si son entrée en vigueur n'a pas encore eu lieu (la ratification d'un minimum de 15 États membres étant requise), l'expérience nord-africaine démontre la portée potentielle qu'un tel instrument pourrait avoir à l'avenir dans la région.

Cependant, c'est peut-être dans l'application effective des mécanismes internationaux et régionaux de protection juridique que réside toujours le défi le plus important en matière de protection. Dans de nombreux États, tant le traité que les obligations coutumières doivent encore être incorporés à la législation domestique avant d'être applicables au niveau national. Dans les cas où les États ne respectent pas leurs obligations en matière de protection internationale, les possibilités de recours à disposition des personnes affectées restent limitées. Bien que de nombreux traités relatifs aux droits de l'homme comportent des mécanismes de plaintes, leur action est lente et les résultats qu'ils peuvent produire risquent d'être trop tardifs pour être réellement utiles au plaignant. On observe en outre une pénurie manifeste de procédures équivalentes dans le cadre des instruments spécifiques de protection des réfugiés. Les déplacements qui ont actuellement lieu en Afrique du Nord constituent l'occasion d'examiner la manière dont il serait possible de renforcer les mécanismes de protection juridique, tant internationaux que régionaux, afin de faire en sorte que ces limitations en termes de champ et d'application ne mettent pas en péril les objectifs globaux de protection pour lesquels ces instruments ont été conçus.

Tamara Wood tamara.wood@unsw.edu.au est Doctorante Chargée de cours lauréate d'une bourse Nettheim à l'Université de New South Wales www.unsw.edu.au

1. Voir 'Qui a signé quelle' section, numéro RMF hors-série : Islam, droits de l'homme et déplacement' www.fmreview.org/human-rights (en anglais et arabe uniquement)
2. www2.ohchr.org/english/law/refugees.htm
3. <http://tinyurl.com/1969-OAU-Convention-Fr>
4. Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, Art 1F
5. Convention de 1969 de l'OUA, Art 1(4) (e); Convention de 1951 relative au statut des réfugiés 1951 Art 1C(5)
6. UNHCR Conclusion d'ExCom No. 68 (1992)
7. Voir www.brookings.edu/fp/projects/idp/resources/GPFFrench.pdf
8. <http://tinyurl.com/Kampala-Convention-Fr>

Le retour à la maison, une expérience douce-amère

Asmita Naik et Frank Laczko

Les migrants ont quitté la Libye dans la précipitation et en craignant pour leur vie. Ils ont abandonné leurs possessions et leurs objets de valeur dans la hâte du départ. La rapidité de l'intervention internationale a permis de sauver des vies et de faciliter le retour à la maison, mais un retour prématuré pourrait avoir des répercussions regrettables.

Cet article s'appuie sur des rapports d'évaluation et des exercices d'établissement de profils menés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) afin de définir les besoins dans les zones de retour et préparer la voie en vue de programmes de réintégration et de stabilisation des communautés. Les conclusions de ces rapports d'évaluation ont mené à la mise en chantier d'un certain nombre de projets de réintégration, par exemple au Ghana. Ces évaluations ont été effectuées entre juin et octobre 2011.¹

Près de 800 000 migrants ont fui la Libye en 2011, parmi lesquels 212 331 Africains de l'Ouest sont retournés dans leurs six pays d'origine², 130 677 en passant directement la frontière depuis la Libye, et 81 654 avec l'assistance de l'OIM, la majorité par avion. L'énorme majorité des rapatriés Ouest Africains étaient des hommes (98 à 99%), en majorité âgés de 20 à 40 ans, et une importante proportion d'entre eux occupaient des emplois peu qualifiés en Libye, à savoir du travail manuel dans l'agriculture et la construction.

On estime que les travailleurs migrants se trouvant en Libye ont transféré près de 1 milliard de dollars US en 2010. La majorité des rapatriés provenaient de communautés défavorisées et sous-développées ayant subi un échec agricole accompagné d'insécurité alimentaire et de malnutrition, et se caractérisant par un manque général d'opportunités économiques ainsi que des infrastructures de santé et des services d'éducation inadéquats. La migration en quête de travail constituait une stratégie de survie déterminante dans laquelle les versements des rapatriés jouaient un rôle majeur pour la survie des familles. Ces versements étaient utilisés pour couvrir des besoins quotidiens élémentaires – nourriture, hébergement, santé et éducation – et il ne restait pratiquement rien à investir. De fait, la plus grande partie des versements étaient dépensés en nourriture, et dans certains pays près de 90% de ce revenu tiré des transferts étaient consacrés à ce seul besoin fondamental. Lorsque de l'argent était dépensé à l'achat d'actifs, il s'agissait le plus souvent d'actifs agricoles.

L'impact économique du à la perte des versements a été ressenti individuellement au niveau des familles mais aussi au niveau des communautés, même si d'autres constats semblent montrer que les versements n'avaient que peu d'effet sur la communauté en général. Il n'y a aucun doute, la consommation des ménages s'est trouvée affectée, l'argent nécessaire aux besoins familiaux et à la nourriture quotidienne est devenu problématique, et certaines personnes ont dû envisager de retirer leurs enfants de l'école. Ces difficultés semblent avoir été particulièrement aigües dans des endroits qui ont souffert d'insécurité alimentaire grave pendant plusieurs années comme au Niger, ou qui étaient très fortement dépendants des versements venus de l'étranger comme au Mali.

Au Niger, l'arrêt brusque des versements a eu un impact négatif sur les marchés locaux et les commerçants. Au Sénégal, les villages dont la communauté expatriée en Libye était importante ont souffert de manière particulièrement sévère ; dans un cas, 75% des revenus du village provenaient des transferts provenant Libye ou d'ailleurs.

L'accueil à la maison

L'OIM s'est efforcée avec l'aide du gouvernement et des agences partenaires de garantir la mise en place de structures d'accueil. Cela s'est traduit par l'installation de centres de transit qui procuraient de la nourriture, de l'eau et des installations sanitaires, en attendant que soit organisé le transport vers les destinations définitives. Dans certains pays, les rapatriés ont été accueillis dans leurs villes d'origine avec de la nourriture et un hébergement fournis par les autorités et les ONG locales.

Le retour et l'accueil des migrants semblent avoir été systématiquement organisés à travers l'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest, mais les mesures se sont essouffées, peut-être de manière inévitable au vu des circonstances, lorsqu'un soutien à la réintégration s'est avéré nécessaire. En termes d'accueil, l'approche sénégalaise semble tout à fait typique des autres pays de la région. Le gouvernement a mobilisé un comité national avec l'aide de l'OIM et d'autres agences pour



Des migrants de retour au Tchad après avoir fui la Libye.

planifier l'intervention qui impliquait l'accueil des rapatriés à leur arrivée dans les aéroports internationaux ou aux frontières terrestres, la fourniture d'une assistance de base et ensuite l'organisation de leur transport jusque chez eux.

Les rapatriés sont rentrés chez eux sains et saufs, mais c'est d'un soutien à la réinstallation dont ils ont réellement besoin. Au Niger, le gouvernement a émis une ordonnance concernant le soutien aux rapatriés comprenant la distribution de nourriture, la fourniture de semences, la remise de bétail, et une aide financière. Mais l'exécution de cette ordonnance a varié en fonction des endroits. Certaines autorités locales n'ont pratiquement rien fait et n'ont même pas organisé un processus d'enregistrement ; d'autres autorités, bien que lentes au départ, ont mis des plans en place pour effectuer des transferts monétaires, organiser des programmes « d'argent contre travail », et renforcer les banques de céréales. Au Tchad, certaines régions ont mis sur pied des comités d'accueil et ont organisé des enregistrements en prélude à d'autres activités, alors que d'autres ne faisaient rien. Au Sénégal, il s'est avéré que le problème était en partie dû au fait que le retour était géré au niveau central, sans implication des autorités locales, ce qui a entraîné une faible réponse au niveau local. Au Ghana, malgré les bonnes intentions déclarées du gouvernement, aucun programme de réintégration n'a été initié. Un rapatrié au Niger a déclaré : « Je suis ici depuis quatre mois et aucun soutien ne nous est parvenu. Il semble que quelque chose a été prévu pour nous, mais que pour une raison ou une autre, cette aide reste bloquée à Niamey ».

La leçon importante à tirer est la nécessité d'introduire à temps des mesures spécifiques pour faciliter la réintégration des rapatriés. Un projet novateur de réintégration des rapatriés a été introduit au Bangladesh [voir article suivant]. Il est encore prématuré pour en évaluer les résultats, mais à l'avenir il pourrait servir de modèle à d'autres pays.

L'accueil au retour à la maison s'est avéré une expérience douce-amère pour de nombreux rapatriés. Les réunions ont été émouvantes ; les familles étaient soulagées de voir leurs parents revenir chez eux sains et saufs mais la joie s'est rapidement transformée en préoccupation pour joindre les deux bouts, et les rapatriés se sont sentis embarrassés d'être revenus les mains vides. La plupart des rapatriés étaient, de toute façon, issus de familles pauvres et leur retour à la maison a encore aggravé la vulnérabilité de ces familles déjà en difficultés.

Dans tous les pays, les rapatriés se sont retrouvés dans des circonstances très difficiles et ils ont souvent fait part de leurs sentiments de désespoir, d'anxiété et de frustration. Par-dessus tout, ce qui s'impose avec force dans l'ensemble des rapports, c'est la tragédie humaine que vivent ces jeunes hommes et femmes, soudainement déracinés et qui ont perdu leurs moyens d'existence pour se retrouver à nouveau transplantés dans une situation de dépendance avec des perspectives sombres et incertaines. Les rapatriés ont souvent dit qu'ils se sentaient humiliés - un grand nombre d'entre eux se sont sentis méprisés par les membres de la communauté et ont été en but aux invectives - et qu'ils souffraient d'un état de fragilité et d'instabilité émotionnelles. Trouver un emploi et un logement, et faire face aux dépenses quotidiennes sont les préoccupations les plus courantes et les plus évidentes. Au Burkina Faso la plupart des rapatriés vivaient avec des parents ou des amis dans des abris construits avec des matériaux temporaires. Certains d'entre eux semblaient éprouver des difficultés à trouver le prochain repas et à couvrir les frais de scolarité ou les soins médicaux.

Les rapatriés font face à cette situation en recourant à différentes mesures pour joindre les deux bouts. Au Ghana, des directeurs de banques locales ont indiqué avoir observé des retraits d'épargne, des remboursements anticipés de dépôts fixes ainsi qu'une augmentation des demandes de

prêts. Au Burkina Faso, c'est du bétail qui a été vendu pour couvrir des besoins immédiats. Dans ces deux cas, des investissements importants ont été dépensés.

Certains rapatriés sont retournés à leurs activités antérieures, mais ils n'étaient pas nombreux à être revenus avec suffisamment d'économies pour pouvoir redémarrer ou s'installer. Dans tous ces pays, les rapatriés semblaient avoir des idées pour entreprendre de nouvelles activités génératrices de revenus et l'envie de le faire, mais il leur manquait l'argent et le matériel nécessaires pour lancer ces initiatives.

En plus du manque d'argent, le traumatisme psychologique, la perte de biens ou d'investissements, et l'endettement font partie des obstacles les plus importants. Le « choc culturel » que constitue le retour à la maison semble aussi avoir été un problème pour certains ; parce qu'ils avaient adopté un mode de vie différent en Libye, les migrants sont considérés comme différents par les membres de leur communauté. Ils sortent du lot par l'habillement mais aussi parce qu'ils ont des comportements considérés comme inappropriés, propension à s'enivrer et à la promiscuité par exemple. Dans certains cas, ils donnent l'impression de ne pas se contenter du travail qui était le leur auparavant, et de vouloir un travail plus qualifié. Il n'est donc pas surprenant que les évaluations aient montré que certains rapatriés envisageaient d'émigrer à nouveau. Ce qui est intéressant, cependant, c'est que la plupart des rapatriés souhaitaient vivement pouvoir rester chez eux et s'adapter aux circonstances locales, à condition seulement d'être aidés pour retrouver un emploi ou monter une entreprise.

Dans certaines communautés où le travail migrant représentait une stratégie de survie essentielle, comme au Ghana, les membres de la communauté tendaient à être plus sensibles face aux difficultés rencontrées par les migrants rapatriés, et s'inquiétaient de l'instabilité sociale qui risquait de surgir si ces jeunes hommes durs au travail étaient incapables de retrouver un emploi. Au Burkina Faso, au contraire le soutien communautaire était faible, probablement parce que les migrants eux-mêmes n'avaient pas investi dans leurs lieux d'origine lorsqu'ils étaient à l'étranger.

Conclusion

L'image qui se dégage à travers l'ensemble des différents pays est raisonnablement claire et cohérente. L'opération de rapatriement organisée par la communauté internationale, les gouvernements et les ONG en réponse au danger immédiat a réussi, par son efficacité, à sauver la vie de milliers de travailleurs migrants et à empêcher la crise libyenne de déborder dans d'autres pays, évitant ainsi qu'elle ne se transforme en une catastrophe humanitaire bien plus vaste. Plusieurs mois après, et alors que les menaces sécuritaires immédiates sont contenues, l'aspect le plus visible reste la déception et les difficultés de ces dizaines de milliers de jeunes hommes soudainement dépossédés des moyens d'existence pour lesquels ils avaient effectués des voyages si durs, et qui de retour chez eux n'ont aucun moyen de s'en sortir. Des programmes d'intégration socioéconomique font cruellement défaut non seulement pour aider individuellement les rapatriés et leurs familles, mais aussi pour garantir la paix et la stabilité en général au sein des communautés, des pays et de la région dans son ensemble.

Asmita Naik asmita.naik@yahoo.com est Consultante indépendante. Frank Laczko flaczko@iom.int est Chef de la Division de recherche sur les migrations à l'Organisation internationale pour les migrations www.iom.int

1. Ces rapports sont disponibles sur demande auprès de l'OIM.

2. Burkina Faso, Tchad, Ghana, Mali, Niger et Sénégal.

Le programme de réintégration pour les rapatriés bangladais

Anita J Wadud

Lorsque les migrants bangladais évacués sont arrivés chez eux, le gouvernement, la société civile, les organisations internationales et le secteur privé ont tous coopéré pour les aider.

En 2011, au cours des trois premières semaines de mars, 36 594 migrants bangladais sont retournés dans leur pays, fuyant les violences qui sévissaient en Libye. À l'aéroport, le personnel de l'OIM a accueilli les rapatriés, les a aidés pour les démarches d'enregistrement et d'immigration et a répondu à leurs besoins médicaux immédiats, tout cela sept jours sur sept et vingt-quatre heures sur vingt-quatre pendant toute la période des retours. Quant au gouvernement, il a distribué de quoi boire et manger à tous les rapatriés qui arrivaient, les a enregistrés, leur a donné 1 000 taka (environ 12\$) pour qu'ils puissent se rendre à leur destination finale et a organisé des navettes entre l'aéroport et les principales gares routières et ferroviaires de la ville. Même s'il s'agissait d'un cauchemar logistique, la liaison constante entre l'OIM Dhaka, les missions de terrain de l'OIM en Tunisie et en Égypte et le gouvernement ont permis un traitement relativement systématique de tous les rapatriés.

Même si la plupart d'entre eux étaient fatigués, ils n'en étaient pas moins heureux d'être rentrés chez eux indemnes et ils étaient impatients de voir leur famille. Toutefois, ils sont aussi revenus là où des dettes importantes les attendent et ont laissé derrière eux leurs possessions et plusieurs mois de salaire non versé en Libye. Nombre d'entre eux transportaient de grandes valises remplies de tout ce qu'ils avaient pu y faire rentrer mais beaucoup d'autres étaient revenus avec rien de plus que les vêtements qu'ils portaient, et parfois aussi une couverture.

Dès que la majorité des migrants bangladais furent rentrés sains et saufs au Bangladesh, on a commencé à entendre parler de programmes de réintégration. Le gouvernement, la société civile, les organisations internationales et même le secteur privé ont organisé des réunions pour trouver les meilleurs moyens de venir en aide à plus de 35 000 rapatriés. Le gouvernement a accepté de donner priorité aux rapatriés pour toute opportunité de travail à l'étranger tandis que le secteur

privé a accepté d'employer certains d'entre eux. Toutefois, la majeure partie des rapatriés sont restés sans emploi, avec peu de moyens pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Finalement, le gouvernement a obtenu un prêt de 40 millions de dollars (US) octroyé par la Banque mondiale, grâce auquel il a remboursé les frais de voyage aérien de 10 000 des quelque 31 000 Bangladais que l'organisation avait rapatriés. Avec le reste du prêt, chaque Bangladais rentrant de Libye a reçu un don en espèces de 50 000 taka (environ 600\$), non renouvelable, afin de pouvoir subvenir à ses besoins immédiats.

Le programme de réintégration a été mis en œuvre en plusieurs étapes. Premièrement, grâce à une campagne de communication exhaustive, les rapatriés ont reçu des informations sur le programme et sur les documents dont ils auraient besoin, y compris le besoin d'un compte en banque personnel. L'OIM a mis au point une base de données complète de tous les rapatriés à partir des données de l'enregistrement effectué à l'aéroport par le Bureau de l'emploi et de la formation des travailleurs. Un centre d'appel a ensuite été mis sur pied ; ses numéros ont été diffusés sur des supports imprimés et électroniques mais aussi par SMS envoyés aux téléphones mobiles des rapatriés dont les numéros avaient été obtenus à l'aéroport. Chaque rapatrié s'est mis en relation avec le centre d'appel pour organiser un entretien. Ensuite, le Centre de vérification a commencé ses opérations, c'est-à-dire vérifier que chaque personne détenait tous les documents nécessaires. Il s'agissait de la dernière étape de ce processus d'identification exhaustif des personnes véritablement rapatriées avant que ne leur soit octroyé le don de 50 000 taka, versé directement sur leur compte en banque.

Anita Jawadurovna Wadud ajwadud@iom.int est coordinatrice de développement de projets et de programmes pour l'Organisation internationale pour les migrations au Bangladesh.

Hébergement local et identité transnationale

Katherine E Hoffman

C'est la population tunisienne, plutôt que son gouvernement, qui a montré la voie en ce qui concerne la réponse à la crise humanitaire lorsque les Libyens ont entrepris leur propre révolte et qu'ils ont commencé à s'enfuir à travers la frontière.

En février et mars 2011, les Tunisiens étaient occupés à gérer les retombées de leur propre révolution. Les institutions gouvernementales étaient suspendues et il n'y avait pas d'activités policières et de sécurité dans le sud-est de la Tunisie, la zone la plus proche de la frontière occidentale de la Libye. En Tunisie, ce sont des efforts communautaires informels mais très efficaces, en marge des auspices des institutions nationales et internationales, qui ont joué un rôle crucial pour garantir le transit et l'hébergement en toute sécurité de centaines de milliers de personnes qui fuyaient la Libye. Initialement, alors que des groupes de travailleurs migrants traversaient la Tunisie en route vers l'aéroport de l'île tunisienne de Djerba, les habitants des villages tunisiens ont organisé des brigades de cuisine avec des hommes qui cuisinaient

ensembles dans des centres communautaires et des femmes qui cuisinaient séparément dans leur maison. Ils apportaient cette nourriture à l'aéroport alors que des ressortissants de pays tiers attendaient les vols payés par la communauté internationale qui leur permettraient de retourner chez eux.

A peine ces travailleurs migrants étaient-ils partis que des familles libyennes ont commencé à déferler à travers la frontière en quête d'un refuge sûr – et elles ont fini par rester de cinq à huit mois. Un homme de Djerba posait cette question toute rhétorique : « Nous avons aidé les Égyptiens, nous avons aidé les Chinois, nous avons aidé les Bangladais. Alors lorsque les Libyens sont arrivés pour rester, comment aurions-nous pu ne pas les aider eux aussi ? » Un autre a ajouté : « Nous étions



Auberge de jeunesse à Douiret, Tunisie, converti pour être utilisé par les familles de réfugiés libyens

occupés avec la révolution tunisienne. Nous cherchions à résoudre nos propres problèmes et c'est alors que les Libyens sont arrivés. Un ami a appelé depuis la frontière. Il a dit qu'il y avait des masses de gens affamés, au moins 40 000 personnes, et il m'a demandé si je pouvais aider. Alors, j'ai appelé tous mes amis, nous nous sommes réunis, nous avons récolté de l'argent et nous avons acheté de la nourriture, des couches et des matelas, nous avons rempli vingt camionnettes, et nous avons pris la direction de la frontière pour distribuer tout cela. Après, nous sommes allés à l'endroit où arrivaient les populations des Montagnes de Nafusa. Là-bas, tout le monde est Amazigh [Berbère]. Ils sont Amazighs, nous sommes Amazighs ».

Sur les centaines de milliers de Libyens qui fuyaient la violence dans leur pays et arrivaient en Tunisie, les premiers arrivés étaient majoritairement des Amazighs originaires des montagnes de Nafusa. Le refuge sûr le plus proche pour eux, à l'arrivée en Tunisie par la frontière de Dehiba, était un camp géré par les Emirats à seulement 13 km de la frontière. Là aussi, les Tunisiens se sont portés bénévoles comme organisateurs, et notamment une jeune femme à l'esprit d'entreprise qui s'est mise à travailler avec les femmes et les enfants libyens dans les camps pour évaluer leurs besoins, et qui ensuite a présenté des propositions aux hommes des Emirats et aux Libyens responsables des activités du camp fortement marquées par la différence entre les sexes. Peu de temps après, l'UNHCR a établi un camp plus au nord, à Ramada et Qatar, et un autre encore plus au nord aux abords de la capitale provinciale de Tataouine.

Aspects logistiques de l'accueil des réfugiés

Des individus sans aucune expérience de l'assistance humanitaire ont organisé le séjour d'une grande partie des 60 à 80 000 Libyens qui se sont installés principalement dans le sud-est de la Tunisie. Certains Libyens plus aisés ont préféré s'installer dans des hôtels ou payer une location plutôt que d'accepter la charité et de recourir à l'aide de ces organisateurs communautaires. Mais la plupart des familles avaient besoin d'aide.

Certaines familles se sont installées avec des familles tunisiennes. Dans chaque village ou petite ville, une personne s'est chargée de recueillir les clés des maisons abandonnées, des résidences d'été d'émigrés et d'autres habitations vides. De manière collective, les habitants des villages ont nettoyé et meublé ces maisons, les ont équipées de cuisinières et de réfrigérateurs et dans certains cas de machine à laver, et ont rebranché, si nécessaire l'eau et l'électricité. Ce processus d'installation a suivi un schéma ; une ou deux familles libyennes arrivaient en premier accompagnées d'un organisateur des Montagnes de Nafusa familier des lieux et

des coutumes dans le sud-est de la Tunisie. Cet organisateur se rendait directement dans les villages et demandait aux hommes de l'endroit s'il y avait des maisons pour ces familles et potentiellement pour d'autres. Les organisateurs de Djerba montraient alors aux chefs de familles libyens quels étaient les habitations disponibles et identifiaient les endroits susceptibles de convenir. Les instances locales parlaient de ces arrangements comme de « locations », et les statistiques de l'UNHCR utilisaient le même terme, même s'il y avait très rarement échange d'argent. Même des professionnels de l'aide humanitaire avec beaucoup d'expérience ont admis avoir rarement été témoins d'un tel accueil dans un pays hôte lors d'une crise de réfugiés.

Le fait de partager la même langue et des coutumes similaires a facilité l'intégration des Libyens dans ces petites villes et villages tunisiens. Parce que les enfants libyens d'âge préscolaire qui viennent des Montagnes de Nafusa ne parlent habituellement que le Tamazigh, les femmes libyennes se sont senties rassurées à l'idée de vivre parmi des populations qui parlent le Tamazigh.

En outre, les groupes Amazigh d'un côté et de l'autre de la frontière avaient en commun une attitude conservatrice en termes de ségrégation sexuelle. Les hommes libyens qui se déplaçaient pour combattre avec les rebelles avaient besoin de pouvoir confier leurs femmes et leurs filles aux communautés hôtes tunisiennes, même si pendant leur séjour en Tunisie de nombreuses femmes libyennes ont dû assumer des rôles remplis auparavant par les hommes, comme par exemple emmener les enfants chez le médecin ou recevoir les rations alimentaires.

De la solidarité au mécontentement

Durant la première moitié de 2011, les Libyens et les Tunisiens ont tous relatés des histoires de solidarité. Une énorme bannière écrite à la main en Arabe disant : « Bienvenue à nos frères libyens », était suspendue à travers l'une des rues principales de la petite ville de Tataouine. Un tel soutien était une chance dans la mesure où la population de la ville a doublé, et qu'elle est passée de 40 à 80 000 habitants. À Douiret, une femme libyenne a montré sa main décorée de henné par une femme tunisienne qui lui a offert du thé sur la route vers le camp où elle s'est installée. Elle a également décrit le mariage prévu entre une jeune femme libyenne et un travailleur humanitaire tunisien au camp de Dehiba. Les gens relaient ce genre d'événement comme une preuve des bonnes relations entre Tunisiens et Libyens au milieu de la crise – signalant ainsi à quel point l'intégration des populations est possible lorsque les communautés partagent les mêmes valeurs.

Néanmoins, dès la période de Ramadan d'août 2011, la désillusion et les tensions se sont installées. Les bannières de bienvenue ont disparu, et les stocks de biens de première nécessité comme le lait, les dates et l'essence ont commencé à se raréfier. Avec la prise de Tripoli par le Conseil national transitoire un nombre de plus en plus important de partisans pro-Kadhafi et déserteurs de l'armée ont envahi la Tunisie. Il devenait de plus en plus difficile de dire quels réfugiés provenaient de quel bord du conflit. Malgré tout, les communautés tunisiennes d'accueil ont persisté dans une attitude de neutralité humanitaire – et elles ont continué à offrir de la nourriture et à héberger ceux qui se trouvaient dans le besoin.

Katherine E Hoffman khoffman@northwestern.edu
est Professeur associé d'anthropologie à l'Université
Northwestern www.anthropology.northwestern.edu

La réinstallation est une nécessité pour les réfugiés en Tunisie

Amaya Valcárcel

Alors que la Tunisie vit un changement politique, social et économique étendu, il devient impératif d'atténuer le fardeau de l'accueil des personnes qui fuient la Libye et sont dans l'incapacité de retourner dans leurs pays d'origine.

Les pays voisins de la Libye, n'étaient pas en mesure de fournir plus qu'un refuge temporaire à ces nombreuses personnes qui ont vécu des déplacements multiples depuis leurs pays d'origine ou d'autres pays d'asile antérieurs.

« Je suis ravie mais aussi anxieuse », dit Tigi¹, une femme érythréenne de 21 ans qui vit dans le camp de Shousha dans le sud de la Tunisie depuis les premiers jours de la guerre en Libye et qui a été sélectionnée dans le cadre d'un programme de réinstallation en Australie. Elle a fui son pays lorsqu'elle avait 15 ans, d'abord au Soudan et ensuite en Libye. « La vie en Libye était très dure. Je travaillais comme domestique ».



Une réfugiée soudanaise dit adieu à ses amies dans le camp de Shousha. Elle et sa famille ont été acceptées dans le cadre d'une réinstallation en Norvège.

Musse a eu moins de chance. Il vient aussi d'Erythrée, mais sa demande de réinstallation en Norvège ou aux États Unis a été refusée et sa vie se résume à attendre. « Retourner maintenant en Libye n'est pas une option. Les Africains subsahariens y sont détenus et torturés ». Certains de ses amis sont retournés en Libye pour s'embarquer à destination de l'Europe. « Maintenant, ils sont en Italie. Ici dans le camp nous devons attendre une solution qui tarde énormément, c'est pourquoi, eux ont opté pour une solution rapide. Nous sommes jeunes mais le temps est contre nous ». En parlant à ces jeunes hommes, on se rend compte à quel point ils sont nombreux à être disposés à risquer leur vie en prenant un bateau pour Lampedusa ou Malte. Beaucoup d'entre eux disent : « L'alternative c'est Shousha, alors qu'est-ce que je peux bien avoir à perdre ? ».

Un séjour prolongé dans le camp de Shousha comporte des risques considérables pour les familles avec de jeunes enfants,

les mineurs non accompagnés, les personnes souffrant de maladies graves et les autres personnes vulnérables. Pour l'instant, la réinstallation est la seule solution durable réaliste pour les réfugiés de Shousha. Mais jusqu'à présent il n'y a eu qu'un nombre limité de réponses de la part de pays européens offrant des places de réinstallation pour des réfugiés vivant dans le camp de Shousha, et la majorité des cas ont été soumis aux États-Unis. Cependant, le temps plus long de traitement qu'imposent les États-Unis (le délai normal est de 6 à 12 mois avant le départ) soumet les cas vulnérables à des difficultés conséquentes. En outre, certains réfugiés du camp de Shousha seront considérés comme inéligibles pour une réinstallation aux États-Unis en vertu d'une approche restrictive qui concerne les personnes perçues comme affiliées à certains groupes d'opposition. Il est donc impératif de trouver des solutions alternatives pour ces individus.

Un nombre de plus en plus important de personnes, parmi celles qui se trouvent bloquées à Shousha, retournent en Libye en dépit des risques sérieux qu'elles y courent, afin de pouvoir s'embarquer sur des bateaux à destination de l'Europe et entreprendre une traversée périlleuse. Thomas du Nigéria explique : « Arriver à Lampedusa est une question de chance. Si tu échoues, voilà ; si tu réussis, tout va bien.² Il faut avoir du courage dans la vie pour continuer à aller de l'avant. Ici nous sommes coincés... mais comment pourrions-nous retourner au Nigéria les mains vides ? Nos familles ont payé pour que nous puissions gagner de l'argent à envoyer à la maison. Si au moins nous pouvions retourner à la maison avec de l'argent, nous ne nous sentirions pas aussi honteux ». Si l'OIM et l'UNHCR fournissaient une aide financière aux migrants (en plus d'une aide en termes de transport et de documents de voyage), ceux-ci seraient dans une bien meilleure position pour décider s'ils veulent, ou non, retourner chez eux.

Du fait de leur proximité avec la région touchée et de leurs ressources comparativement plus importantes, les États membres de l'UE devraient assumer un rôle de premier plan pour répondre à la situation particulièrement difficile de ces réfugiés. Les États membres de l'UE ont une lourde responsabilité dans la mesure où au cours des dernières années, ils ont d'une part, ignoré le bilan en matière de droits humains de la Libye, tout en recherchant d'autre part une collaboration active avec le gouvernement du Colonel Kadhafi pour endiguer l'afflux d'Africains vers l'Europe. Les politiques de l'UE se sont soldées par des atteintes graves aux droits de l'homme des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants

L'absence de réponse en matière de réinstallation des pays de l'UE face à la détresse des réfugiés déplacés qui se trouvent au sein de l'Europe, ne tient aucun compte du fait que certains pays européens, par leur participation aux opérations de l'OTAN en Libye, ont été parties au conflit-même qui a été l'une des causes principales de ces mouvements involontaires de personnes.

Amaya Valcárcel international.advocacy@jrs.net est Coordinatrice du plaidoyer à Jesuit Refugee Service www.jrs.net

1. Il ne s'agit pas de leurs vrais noms.

2. En 2011, la Méditerranée détient le record de l'espace maritime le plus mortel au monde : plus de 1 500 personnes y ont péri ou disparu (il est probable d'ailleurs que ces chiffres soient sous-estimés).

Dépossession et déplacement en Libye

Rhodri C Williams

En Libye, il sera bien difficile de trouver des solutions durables pour la majorité des PDI tant que ces personnes ne seront pas en mesure d'accéder au logement, aux terres et aux biens qu'elles possédaient avant leur déplacement. Le déplacement et la dépossession sont indissociables de l'héritage de l'ère Kadhafi.

Comparativement aux situations post-conflit, il y a peu de personnes déplacées de l'intérieur (PDI) en Libye. Toutefois, un grand nombre d'entre elles, dont plusieurs communautés entières, pourraient se retrouver en situation de déplacement prolongé. Pour les ménages déplacés au sein de leur propre ville ou village suite à la destruction de leur logement pendant les combats, les solutions durables dépendent avant tout des activités de reconstruction. Par contre, pour les PDI déplacées loin de leur lieu d'origine, leur incapacité à accéder à leurs anciennes habitations et propriétés n'est qu'un symptôme de l'insécurité plus générale qui, aujourd'hui encore, empêche virtuellement tout retour. Dans la plupart des cas, les PDI se trouvent dans une situation particulièrement précaire là où ils sont actuellement établis.

Cependant, l'insécurité actuelle des PDI et leurs difficultés à accéder à leur propriété d'avant-guerre dissimulent des questions d'une plus grande portée, liées à une redistribution totale des terres, organisée en plusieurs vagues de confiscations et de compensations partielles par le régime de Kadhafi. Le Conseil de transition nationale considère aujourd'hui la majorité de ces actions comme illégitimes mais la plupart des acteurs semblent accepter que toute tentative péremptoire de revenir sur cette redistribution risquerait de déstabiliser le pays. Bien que les PDI, ainsi que quelques réfugiés de Libye, subissent plus que les autres les conséquences immédiates de ces problèmes fonciers hérités du régime, quasiment toutes les communautés du pays sont concernées par leur résolution, dont de nombreuses parmi la diaspora.

Sous Kadhafi, les propriétés appartenant à des étrangers avaient été nationalisées et les propriétés appartenant à la Libye redistribuées. Par exemple, la Loi no 4 de 1978 a transformé tous les locataires en propriétaires du logement ou des terres qu'ils louaient. Parmi les efforts effectués par la suite pour assurer l'application de cette loi, on peut citer la destruction par le feu des enregistrements fonciers sur les places publiques des villes libyennes en 1986. Plus tard, d'autres mesures ont été mises en place pour annuler les effets de cette politique par le biais de la restitution des propriétés confisquées ou de compensations, ces mesures étant toujours en cours au moment du soulèvement populaire. Les relations foncières sous le régime de Kadhafi étaient symptomatiques d'une érosion plus générale de l'État et de l'État de droit, dont le résultat net est l'affaiblissement général de la confiance envers les institutions publiques et l'État de droit.

Impossible de rentrer, impossible de rester

Au cours du soulèvement, plusieurs agglomérations urbaines ont été dévastées, provoquant le déplacement en masse de nombreuses communautés. Dans l'ensemble, la population des PDI se compose de personnes temporairement déplacées au sein de leur propre communauté suite à la destruction de leur logement et de grands groupes ou de communautés incapables de rentrer chez eux car ils se heurtent à l'opposition des communautés restées sur leur lieu d'origine. Ces derniers constituent clairement le cas le plus préoccupant et le plus exposé au risque de se retrouver en situation de déplacement prolongé.

Bien que les questions foncières demeurent une préoccupation secondaire par rapport à la sécurité la plus essentielle, les PDI ayant acquis un logement selon les dispositions de la Loi no 4 craignent que leurs droits soient révoqués en leur absence.

En attendant, les problèmes les plus évidents pour les PDI concernent les camps, établis généralement sur des sites de construction inachevés ou encore dans des bâtiments publics ou des stations de villégiature. Comme l'occupation de ces sites ne repose sur aucune base juridique précise, les résidents s'exposent de toute évidence à un certain nombre de risques, en particulier lorsqu'une société étrangère souhaitant se réimplanter en Libye



Rue Tripoli à Misrata.

revendique la propriété du site concerné. En conséquence de la précarité de leur situation, les PDI se retrouvent dans l'incapacité d'apporter les améliorations essentielles qui leur permettraient de vivre dans des conditions acceptables; elles se sont vues plusieurs fois menacées par le spectre de l'expulsion, des menaces qui se sont dans certains cas concrétisées.

On estime aussi qu'un grand nombre de PDI vivent dans des logements privés, soit chez des relations familiales ou des amis, soit en tant que locataire. L'expérience des autres situations de déplacement suggère que, si les PDI louant un logement privé ne parviennent pas à s'intégrer et, surtout, à trouver un emploi, elles se retrouveront menacées d'expulsion de leur logement actuel, sans véritable solution de rechange, après avoir utilisé jusqu'à épuisement toute la bonne volonté et toutes les ressources dont elles disposent.

Quelle que soit la combinaison de stratégies de retour et d'intégration adoptée localement pour résoudre la question du déplacement interne en Libye, les recours auxquels ont droit les PDI pour compenser la perte de leur propriété devront être appliqués dans un cadre plus général visant à résoudre les litiges fonciers hérités du régime de Kadhafi.

Rhodri C Williams rcw200@yahoo.com est un consultant en droits humains basé à Stockholm, en Suède. Il est l'auteur du blog TerraNullius: <http://terraNullius.wordpress.com/>.

Nous ne sommes pas tous Égyptiens

Martin Jones

Pour de nombreux réfugiés établis en Égypte, les semaines de la révolution se sont caractérisées par l'isolement, la peur et la brutalité. Au lendemain de cette révolution, la promesse d'une plus grande liberté n'a pas encore été élargie aux réfugiés.

Lors des jours de liesse du printemps arabe de 2011, alors même que les manifestants de la Place Tahrir scandaient à l'unisson «Nous sommes tous Égyptiens», de nombreux réfugiés et migrants établis en Égypte se trouvaient confrontés à une flambée xénophobe, à des attitudes ouvertement racistes et à des actes de violence. La Fondation égyptienne pour les droits des réfugiés (Egyptian Foundation for Refugee Rights, EFRR) a connu en 2011 une année plus chargée que jamais, faisant face à une augmentation de 20 % du nombre de réfugiés se plaignant d'avoir été victimes d'arrestation ou de détention arbitraire, d'actes de violence et d'actes de discrimination.

Jusqu'à une époque récente, la politique d'accueil des réfugiés en Égypte se caractérisait par une «négligence bénigne». Avant la révolution, les réfugiés se plaignaient principalement du manque d'accès à l'enseignement public, de la discrimination en matière d'emploi et de logement, des arrestations arbitraires et de la victimisation criminelle (aussi bien par les Égyptiens que par les autres réfugiés). De plus, la réinstallation avait effectivement cessé d'être une option disponible pour la plupart des réfugiés (sauf les réfugiés irakiens et ceux qui sont particulièrement vulnérables). Cette évolution des politiques de réinstallation et de détermination des statuts a entraîné fin 2005 une protestation en masse et un sit-in de 90 jours devant le bureau cairote de l'UNHCR. Il s'agit d'un des actes de protestation publique les plus importants qui se soient déroulés en Égypte au cours de la décennie précédant la révolution, une protestation que les forces de sécurité égyptiennes ont violemment réprimée, causant la mort de 26 personnes.

Dans la période incertaine de la révolution, les réfugiés étaient donc considérés avec suspicion. La propagande du régime affaibli de Moubarak, selon laquelle des agitateurs étrangers assiégeaient le pays, conjuguée à l'idée que les réfugiés s'étaient établis en Égypte grâce aux politiques du régime Moubarak, ont suscité une hostilité généralisée, caractérisée par le refus de fournir des services, l'exploitation, les menaces et la violence envers les réfugiés. À titre d'exemple, une réfugiée irakienne de 49 ans, mère célibataire, a été accusée par son voisin de stocker des armes et d'être un agent des pouvoirs étrangers. L'armée égyptienne a alors perquisitionné son logement, si bien qu'elle s'est retrouvée forcée de se trouver un autre toit.

L'évolution des pratiques policières a également eu de profondes répercussions sur les réfugiés. Pendant la révolution, la gestion policière a été décentralisée et endossée par des «comités populaires» locaux autoproclamés, qui, souvent, ont érigé des barricades et se sont armés de couteaux et d'autres armes élémentaires. Certains comités ne permettaient pas aux réfugiés de se joindre à eux et même les réfugiés résidant depuis longtemps dans des quartiers mixtes se voyaient questionnés et harcelés lorsqu'ils se déplaçaient. Toutefois, certains réfugiés ont signalé qu'ils avaient été invités à rejoindre les comités et un grand nombre d'entre eux ont par ailleurs indiqué que la seule contribution qu'ils avaient le droit d'apporter à la révolution était justement de gonfler les rangs de ces comités.

Même après la révolution, le recours aux forces militaires pour remplir les fonctions de la police civile a posé de nouveaux défis aux réfugiés. À un niveau élémentaire, les soldats étaient peu familiers avec les documents d'identité des réfugiés et la catégorie juridique de «réfugié». Par conséquent, plusieurs réfugiés ont été arrêtés et menacés

de déportation immédiate. Heureusement, dans ce type de situation, les avocats de l'EFRR ont pu intervenir à temps pour demander la libération des réfugiés (toutefois, pas avant qu'ils n'aient été emmenés à l'aéroport).

Depuis la révolution, les avocats de l'EFRR ont dû rendre visite aux clients chez eux car il est bien plus difficile aujourd'hui pour les réfugiés de se rendre au Caire - une chose d'ailleurs souvent impossible au cours de la révolution. L'UNHCR a fermé ses bureaux égyptiens pendant près de deux semaines au cours de la révolution. Les réfugiés étaient alors incapables d'accéder non seulement aux services d'enregistrement et de détermination du statut, mais aussi aux services de protection et d'assistance financière. Les conséquences de la fermeture des bureaux ont toutefois été atténuées par le recours à des ONG locales pour fournir l'assistance financière. Malgré tout, de nombreux réfugiés se sont plaints du manque de transparence des versements et des pratiques corrompues, même au sein d'ONG locales renommées. En défense de l'UNHCR, on peut qu'il a tiré les enseignements de la révolution ; les fermetures ultérieures ont duré moins longtemps et causé moins de bouleversements.

À l'instar de l'UNHCR, certaines ONG ont également fermé leurs bureaux. Les plus grands prestataires de services aux réfugiés étaient tous situés à proximité de l'épicentre de la révolution, ce qui a posé des problèmes aussi bien pour le personnel qui se rendait au travail que pour les réfugiés qui souhaitaient se rendre dans leurs bureaux. Les organisations qui dépendaient fortement de personnels et de stagiaires internationaux ont subi une attrition de leurs effectifs, un grand nombre quittant l'Égypte.

Évolutions

La révolution a attiré une vive attention sur la société civile égyptienne, ce qui lui a ouvert de nombreuses portes en matière de financement. Ces flux financiers ont à leur tour attiré l'attention du public sur le financement des activités de la société civile en Égypte. En particulier, une augmentation très affichée des fonds versés à la société civile égyptienne par les États-Unis a provoqué levée de boucliers dans les médias égyptiens. Alors que les activités des organisations de la société civile subissaient déjà de sévères restrictions depuis une bonne dizaine d'années, la révolution a entraîné des mesures de répression contre les ONG qui ont eu un effet paralysant sur toutes les organisations de la société civile, y compris les prestataires de services aux réfugiés, même si aucune d'entre elles ne pouvait fonctionner sans aide financière extérieure.

Phénomène relativement surprenant dans cet environnement, les réfugiés ont montré un intérêt plus vif que jamais à se constituer en organisations communautaires (OC). Bien qu'il existe depuis longtemps des OC de réfugiés au Caire (en particulier parmi les communautés établies telles que plusieurs ethnités soudanaises), plusieurs groupes de réfugiés ont, depuis la révolution, approché l'EFRR en vue de se constituer formellement en tant qu'OC. Cet intérêt provient probablement en partie de l'isolement provoqué par la révolution et du désir d'atténuer cette situation à l'avenir. Il pourrait toutefois également provenir du nouveau sentiment de liberté et d'opportunité que beaucoup ressentent aujourd'hui en Égypte.

La croissance de la société civile a intensifié la mobilité des managers expérimentés et rendu plus difficile le recrutement

de personnel spécialisé. Tous les prestataires de services aux réfugiés sont aujourd'hui en concurrence avec les organisations de la société civile qui jouissent d'une plus grande visibilité politique et offrent des salaires plus élevés.

Établir l'État de droit

La révolution a entravé l'État de droit, et parmi ses victimes se trouvent les institutions nationales égyptiennes de défense des droits humains avec lesquelles, ces dernières années, les ONG travaillant auprès de réfugiés avaient pu collaborer au profit de ces derniers.

L'ignorance et l'indifférence de tous les partis politiques vis-à-vis de la situation des réfugiés constituent toujours les plus grands dangers pour ces derniers. Ces partis doivent aujourd'hui répondre aux revendications que les citoyens souhaitent exprimer depuis longtemps déjà, si bien que les questions relatives aux réfugiés se retrouvent encore plus marginalisées. Depuis la révolution, la plupart des acteurs politiques se sont focalisés sur les citoyens pour les questions concernant l'exercice des droits ; en effet, la plupart des droits conférés par la Déclaration constitutionnelle de 2011 ne s'appliquent qu'aux citoyens. Ainsi, malgré les nouvelles possibilités qui accompagnent la nouvelle liberté politique apportée par la révolution, les défenseurs de la cause des réfugiés ont été forcés de s'attacher principalement à la préservation des droits fondamentaux des réfugiés (tels que le non-refoulement), plutôt que d'agir pour une extension de leurs droits.

Conclusion

Le chaos et l'incertitude de la révolution, de même que les attitudes discriminatoires qu'elle a fait surgir, ont provoqué un essor des violations des droits humains des réfugiés et accru la vulnérabilité de ces derniers. Signe de la crainte que les réfugiés ressentent aujourd'hui, un nombre croissant d'entre eux participait, au moment de l'écriture de cet article, à des protestations publiques (entamées en mars 2012) devant les bureaux de l'UNHCR au Caire. Ils exigent soit d'être réinstallés, soit d'être relogés dans des logements sûrs et séparés. (Ironiquement, sur l'un des sites pilotes de la nouvelle politique urbaine de l'UNHCR en faveur des réfugiés, la révolution a poussé les réfugiés à demander une politique de création de camps urbains.)

Les nouvelles politiques et pratiques gouvernementales à l'égard des réfugiés, de même que les opinions du public égyptien, seront l'un des premiers indicateurs du degré de concrétisation des promesses d'égalité et d'inclusion faites par les révolutionnaires de la Place Tahrir.

Martin Jones martin.jones@york.ac.uk est vice-président de la Fondation égyptienne pour les droits des réfugiés et maître de conférences au Centre de droits humains appliqués de l'Université de York (Royaume-Uni).

Mohamed Bayoumi, Ahmed Badawy et Sara Sadek sont des membres du personnel de l'EFRR qui ont contribué à la rédaction de cet article. www.efrr-eg.com

Protéger et secourir les migrants dans les situations de crise

Mohammed Abdiker et Angela Sherwood

La crise libyenne de 2011 a révélé comment les schémas migratoires mondiaux redéfinissent aussi bien le type que l'ensemble des besoins et des vulnérabilités des personnes affectées par une crise humanitaire.

La dimension migratoire de la crise libyenne est venue alimenter le débat grandissant sur les liens entre crises et migration. Une « crise migratoire » survient lorsqu'une catastrophe entraîne des mouvements de population à grande échelle qui sont complexes aussi bien en termes des personnes affectées que des itinéraires suivis pour rejoindre des lieux sûrs et rester en vie. Elle peut bouleverser fortement les systèmes humanitaires existants qui ont été conçus pour répondre aux besoins des réfugiés et des PDI car elle concerne une plus grande variété de personnes, issues de diverses catégories et présentant un large éventail de besoins et de vulnérabilités.

Le besoin d'interventions immédiates ou prévisibles en cas de crise n'est certainement pas nouveau dans le débat humanitaire. Néanmoins, si les populations en question sont des migrants (pour lesquels le refuge le plus sûr dans la plupart des cas est leur pays d'origine), réussir à mettre en place des interventions rapides, prévisibles, efficaces et adaptées exige que nous reconsidérons certains aspects de notre réponse aux besoins humanitaires, notamment en termes de rôles, de coordination et d'architecture institutionnelle.

C'est aux États qu'incombe avant tout la responsabilité de protéger et de secourir les personnes touchées par les crises résidant sur leur territoire, dans le respect du droit humanitaire international et des droits humains. Le cas échéant, les États doivent autoriser l'accès aux personnes touchées par les crises afin que d'autres États puissent leur fournir une assistance humanitaire, y compris les pays dont des ressortissants sont

affectés et d'autres acteurs concernés. Aux cours des crises modernes, les États cherchant à fournir protection et assistance à leurs ressortissants ont souvent manqué de ressources et de capacités. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM), en raison de son mandat mais aussi de ses ressources opérationnelles, de son expérience et de son savoir-faire en matière de gestion des mouvements de population, s'est imposée au fil du temps comme la principale organisation de confiance pour aider les États à répondre à leurs obligations envers les populations de migrants touchées par une crise. Dans les situations où une crise se traduit par des schémas complexes de mobilité humaine, l'intégration des approches humanitaires et de gestion de la migration s'est avérée cruciale pour élaborer un système d'orientation efficace qui permette d'aider les migrants fuyant en masse et franchissant des frontières internationales, surtout lorsque ces migrants présentent diverses vulnérabilités et divers besoins de protection.

Au cœur de la crise

Au cours des six premières semaines de la crise humanitaire en Libye, plus de 7000 personnes en moyenne arrivaient chaque jour aux frontières de la Tunisie, de l'Égypte, du Tchad, du Niger et de l'Algérie, mais aussi, par la mer, de Malte et de l'Italie. Parmi les personnes ayant fui vers les pays frontaliers de la Libye ou ailleurs se trouvaient des travailleurs migrants et leur famille, des réfugiés, des demandeurs d'asile, des enfants non accompagnés, des victimes du trafic illicite des personnes et d'autres individus présentant des vulnérabilités particulières. Un certain nombre de migrants étaient également



IOM 2011, Nicole Tung

restés piégés au sein des zones de conflit ; l'OIM a aidé 35 000 d'entre eux à s'échapper d'un environnement dangereux.

46 gouvernements ont fait appel à l'OIM pour protéger et secourir leur population de ressortissants migrants. Toutefois, au début de l'intervention, il a fallu organiser de nombreuses discussions et activités de plaidoyer au sein de la communauté internationale afin de donner une nouvelle orientation à la stratégie humanitaire initiale. Au bout d'un certains temps, les camps ont fini par servir uniquement d'installations de transit pour faciliter l'évacuation des populations, et non pas de lieux où sont dispensées protection et assistance comme dans les crises de déplacement prolongées.

L'évacuation de migrants aux origines diverses est un exercice difficile qui demande d'inventer de nouveaux types de coordination entre les gouvernements, les acteurs humanitaires internationaux, les autorités de gestion de la migration, les responsables consulaires, les acteurs militaires et les compagnies de transport. L'intervention lors de la crise libyenne illustre le niveau remarquable de coopération internationale et de motivation dans les pays d'origine comme de transit, et parmi les acteurs fournissant une assistance externe.

De plus, le besoin de services de gestion de la migration est apparu comme un aspect crucial, mais souvent ignoré, de ce type d'intervention en cas de crise. Ces services permettent par exemple de gérer le mouvement des populations franchissant les frontières, d'assurer l'existence d'un mécanisme de réorientation efficace pour les personnes présentant des vulnérabilités particulières ou des besoins de protection particuliers, et de délivrer des documents de voyage et des laissez-passer aux migrants sans papiers.

Alors que 3 % seulement des migrants établis en Libye ont fui la crise en prenant le chemin de l'Europe, souvent sur des embarcations en mauvais état, il est largement admis que, s'il ne leur avait pas été offert une assistance immédiate pour rentrer dans leur pays, un bien plus grand nombre de migrants auraient été exposés au risque du trafic illicite des personnes et menacés

par les réseaux de contrebande leur promettant de les faire sortir de la zone de conflit pour les mener vers l'Europe ou ailleurs.

Perspectives futures

Il semble clair qu'une « crise migratoire » telle que celle qui s'est déroulée en Libye risque de produire des schémas de migration forcée dont les caractéristiques ne sont pas les mêmes que celles des déplacements auxquels sont préparés les acteurs humanitaires. La prise en compte des vulnérabilités des migrants soulève naturellement des questions sur le degré général de préparation des États lorsqu'ils doivent fournir protection et assistance à tous leurs ressortissants établis à l'étranger en cas de crise. Suite à la crise libyenne, plusieurs pays asiatiques ont reconnu qu'il était nécessaire de mieux gérer les évacuations humanitaires au niveau national et régional et, ce qui est tout aussi important, de favoriser la réintégration des ressortissants qui reviennent au pays et se retrouvent au chômage, parfois endettés après avoir financé un long trajet migratoire.

La crise libyenne a mis en lumière à quel point il est important de mieux comprendre les schémas migratoires mondiaux afin d'élaborer des interventions plus efficaces et plus humaines, puisque les difficultés et les besoins particuliers des migrants viennent fortement compliquer les interventions en cas de crise. Elle révèle également les importants défis que rencontrent les systèmes de gestion de la migration intégrés à une intervention humanitaire. Parmi les différents outils de gestion qui permettent de garantir une intervention humaine et efficace pour les populations en mouvement, on peut citer les services consulaires d'urgence, les systèmes d'orientation pour les personnes aux besoins de protection particuliers et la protection temporaire des migrants franchissant une frontière internationale. L'OIM continuera d'encourager et d'appuyer les efforts pour que la dimension migratoire des crises soit prise en compte et étudiée au sein de la communauté internationale.

Mohammed Abdiker mabdiker@iom.int est le Directeur des opérations et des interventions d'urgence et Angela Sherwood asherwood@iom.int est Chargée de recherche en politique pour l'Organisation internationale pour les migrations www.iom.int

Derrière le statut juridique, les besoins humains

Tarak Bach Baouab, Hernan del Valle, Katharine Derderian et Aurélie Ponthieu

A l'avenir, les humanitaires doivent s'attendre à des flux de nature plus mixte défiant toute catégorisation rigide et demandant une intervention humanitaire basée sur la communauté des besoins en matière d'assistance et de protection.

Les dilemmes qui caractérisent l'assistance des personnes se déplaçant en «flux mixtes» font depuis longtemps l'objet de débats, que ce soit le besoin et la manière de définir des catégories de personnes en mouvement, comment accéder aux personnes les plus vulnérables, leur porter assistance et garantir leur protection, ou encore comment aider les personnes sans papiers.

Suite au conflit libyen, les humanitaires se sont retrouvés confrontés à des politiques et des pratiques nationales qui se traduisaient par des carences en matière de protection et d'assistance pour les réfugiés et les demandeurs d'asile, de nombreux obstacles à la prestation de services même les plus essentiels et/ou la criminalisation, la détention et le risque de refoulement. Même face aux flux mixtes qui fuyaient la Libye, un certain nombre d'États et d'organisations ont adopté une «une intervention en situation de migration» à caractère généraliste, recourant à des catégories rigides, déterminées en fonction des facteurs ayant prétendument motivé la migration des personnes concernées. Cette approche risquait cependant de limiter les interventions en faveur de groupes particuliers, même si de nombreuses personnes présentaient des besoins semblables et avaient urgemment besoin d'assistance et de protection. Plutôt que d'être avant tout définies par les politiques migratoires des États, les interventions envers de telles populations en mouvement doivent être basées sur des politiques et des pratiques établies à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile, portant entre autres sur les conditions d'accueil, la détermination du statut, l'assistance, l'accès aux services essentiels, l'identification des personnes vulnérables et l'adoption de mesures de protection.

L'intervention «standard» lancée dans les États voisins face au nombre colossal de personnes fuyant le conflit libyen a eu des conséquences humanitaires de grande portée pour les personnes cherchant la sécurité comme moyen de survie. Alors que les conflits faisaient rage, parmi les personnes qui se trouvaient prisonnières des tirs croisés se trouvaient des réfugiés originaires de pays d'Afrique subsaharienne, des demandeurs d'asile en route vers l'Europe qui risquaient d'être arrêtés et maltraités dans les centres de détention libyen, des migrants à la recherche de meilleures opportunités économiques et bien d'autres groupes encore. Le conflit n'a fait que compliquer les mouvements de population, ainsi que la définition des catégories de personnes en mouvement. Fuyant vers l'Italie, Malte ou la Tunisie, les personnes ont été accueillies dans des conditions médiocres en Europe et ont reçu une assistance inadaptée dans les camps de transit tunisiens. En conséquence, certaines des personnes se retrouvant sans secours en Tunisie sont en fait retournées dans une Libye ravagée par les conflits pour y solliciter un statut plus favorable: la protection temporaire accordée dans le sud de l'Europe aux personnes arrivant directement de Libye.

Plusieurs mouvements de population concurrents ont entraîné une certaine fluidité dans la catégorisation des personnes en mouvement, de leur statut et de leur accès subséquent à l'assistance et à la protection. Les Libyens en fuite se sont vu accorder une protection au titre de réfugiés, après avoir souvent risqué leur vie pour trouver un refuge sûr ; les migrants fuyant les tortures en centre de détention, les risques d'attaque en tant qu'étrangers ou le conflit lui-même étaient simplement catégorisés comme «ressortissants de pays tiers», et donc inéligibles pour le même niveau de protection, que ce soit dans les pays voisins ou dans le sud de l'Europe.

Toutefois, d'autres éléments sont venus interférer avec les besoins humanitaires et de protection des réfugiés et des migrants pendant et après le conflit libyen. Comme les politiques migratoires des États membres de l'UE étaient devenues plus restrictives et cherchaient à contenir le flux de réfugiés et de migrants en Libye, des patients de Médecins Sans Frontières (MSF) ont signalé des pratiques de détention systématique, de refoulement et de mauvais traitement des personnes en mouvement. Même avant la guerre en Libye, ces populations se trouvaient déjà dans une situation fragile caractérisée par une migration difficile, des conditions de détention inhumaines en Libye et des violences liées au trafic illicite des personnes.

Pendant le conflit, dans une situation complexe entraînant l'application simultanée du droit des réfugiés et du droit humanitaire international (sans mentionner le droit international des droits de l'homme), le statut des personnes déjà présentes dans des flux mixtes évoluait rapidement en fonction des progrès du conflit armé, de l'emplacement géographique des personnes ou de leur détention forcée. Selon le moment, les non ressortissants pouvaient être catégorisés comme civils, réfugiés, demandeurs d'asile, ressortissants de pays tiers ou simplement personnes en détresse sans possibilité de retourner là d'où elles venaient. Cette complexité de la catégorisation des populations «mixtes» en mouvement au cours du conflit s'est traduite par une intervention générale qui prêtait peu d'attention aux besoins médicaux, humanitaires et de protection individuels.

Dans le camp de Lampedusa comme dans le camp de Shousha en Tunisie, peu d'efforts ont été faits pour répondre aux besoins humanitaires individuels des personnes. Les conditions de vie restaient de médiocre qualité, probablement pour éviter de créer un facteur d'attraction pour les personnes migrant hors de Libye. MSF a dénoncé l'impact de ces mauvaises conditions de vie et l'absence de services relatifs à la santé physique et mentale des populations fuyant la Libye.¹ Pour une organisation telle que MSF, l'un des plus grands défis à venir concerne la prestation de services de santé aux réfugiés et migrants en contexte urbain, dans les contextes ouverts ou les contextes de mouvement continu. Il est plus que jamais nécessaire de procéder à un profilage plus élaboré de la santé des migrants et réfugiés si nous souhaitons travailler efficacement dans de tels contextes en constante évolution, par exemple en définissant comment aborder la torture et les mauvais traitements dans les flux mixtes en tant que besoin sanitaire et besoin humanitaire.

En l'absence de catégories précises pour les personnes en mouvement et leurs besoins immédiats, l'intervention humanitaire générale face à ces flux mixtes a été définie dès le début comme «une intervention en situation de migration», ce qui a eu un impact significatif sur les acteurs qui sont intervenus pour fournir l'aide et l'assistance. Par exemple, l'Organisation internationale pour la migration a rapatrié les ressortissants de pays tiers dans le cadre des mesures «de protection» visant à éviter une éventuelle crise humanitaire dans les pays voisins. Parallèlement, une ambiguïté plus générale régnait quant aux responsabilités et obligations juridiques relatives de l'UNHCR, des États d'origine et des diverses autorités libyennes envers les ressortissants étrangers coincés dans le pays.

Catégorisation évasive ou besoin humanitaire ?

La réalité sur le terrain s'est traduite par des interventions très différentes destinées aux mêmes populations dans des lieux différents, ces interventions se basant sur des suppositions

concernant le statut des personnes en fonction de leur emplacement actuel ou de leur origine nationale. Les autorités italiennes ont différencié les influx en provenance de Libye et de Tunisie, les Libyens ayant la possibilité d'accéder aux procédures d'asile tandis que les Tunisiens pénétraient sur le territoire en tant que «migrants économiques». Les conditions d'accueil et l'accès aux services, dont les soins de santé, dépendaient de la nationalité et du port de départ, instaurant ainsi une discrimination basée sur des catégories juridiques et politiques rigides plutôt que sur les besoins humanitaires. Nous devrions nous demander s'il est acceptable, sur le plan juridique et éthique, que les États et les organisations chargées de la protection puissent s'en remettre à de telles catégorisations lorsque le résultat final est de voir des «catégories» entières de personnes abandonnées à elles-mêmes, victimes de négligence dans un moment de grand besoin.

Témoin de la situation restrictive dans laquelle se trouvaient les personnes en mouvement alors que le conflit s'intensifiait, MSF a remis en question la logique de l'intervention militaire européenne en Libye guidée par la doctrine de la responsabilité de protéger alors même qu'un grand nombre de personnes fuyant la Libye se voyaient refuser la protection accordée aux réfugiés en Europe.²

Lorsque la gestion de la migration va à contre-courant de l'assistance et de la protection, les carences laissées par les États et les organisations mandatées soulèvent aussi de nombreuses questions concernant les acteurs de l'aide. La crise libyenne de 2011 a mis les humanitaires dans une position où ils devaient atténuer l'impact d'une politique plus globale de non-intervention face aux besoins aigus des personnes déplacées par le conflit qui formaient un flux de migration mixte. De telles politiques ont risqué de provoquer le refoulement des plus vulnérables, sans parler des impacts sanitaires et humanitaires

significatifs pour les autres personnes en mouvement. En tant qu'acteurs de l'aide œuvrant auprès des réfugiés et des migrants, ne devrions-nous pas appeler à l'élaboration d'une approche plus cohérente entre la protection pendant les conflits et la protection des réfugiés accordée à l'échelle mondiale, lorsque les personnes déplacées forment des flux mixtes?

Alors que la complexité des déplacements ne cesse de s'accroître, il est de plus en plus risqué que les États adoptent une intervention standard face aux flux migratoires mixtes. Les organisations humanitaires, les organisations chargées de la protection et les autres qui désirent venir en aide aux réfugiés et aux migrants devront apprendre à intervenir en contextes de transit, ouverts ou urbains (et en centre de détention) pour répondre aux différents besoins de protection et d'assistance de ces différentes catégories de population. Parallèlement, les humanitaires n'auront d'autre choix que de continuer à exiger une plus grande réactivité de la part des États, sans quoi nous risquons de perdre de vue les personnes les plus vulnérables dès que les efforts pour porter assistance à des flux mixtes sont réduits à une simple intervention face à une «migration».

Tarak Bach Baouab Tarak.bach.baouab@amsterdam.msf.org est Conseiller en affaires humanitaires, Hernan del Valle Hernan.del.valle@oca.msf.org est Directeur du plaidoyer et des communications opérationnelles, Katharine Derderian Katharine.derderian@brussels.msf.org est Conseillère humanitaire et Aurélie Ponthieu Aurelie.ponthieu@brussels.msf.org est Conseillère humanitaire spécialiste du déplacement chez Médecins Sans Frontières www.msf.org

1. Pour de plus amples informations, consultez les documents d'information de MSF sur <http://tinyurl.com/MSF-BP-3May2011> et <http://tinyurl.com/MSF-BP-24June2011>

2. MSF, «Lettre ouverte concernant les civils fuyant la Libye pour l'Europe», 19 mai 2011, <http://tinyurl.com/MSF-openletter-19May2011>

De l'engagement à la pratique : l'intervention de l'UE

Madeline Garlick et Joanne van Selm

La réponse de l'UE face aux arrivées en bateau en provenance d'Afrique du Nord en 2011 indique qu'il en faut plus pour traduire en réalité concrète un engagement de solidarité à partir d'une aide limitée et de déclarations de principe.

Ces dix dernières années, de nombreuses embarcations parties d'Afrique du Nord sont arrivées jusqu'aux côtes européennes, transportant des Nord-Africains mais aussi d'autres ressortissants, dont des demandeurs d'asile fuyant les persécutions ou les mauvais traitements et des personnes migrant clandestinement pour d'autres raisons. Entre 2000 et 2008, le nombre d'arrivées annuelles était variable, atteignant jusqu'à 39 000 en 2008, avant de chuter abruptement à 5 000 seulement après l'introduction de la politique italienne de refoulement et le renforcement de la coopération entre l'Italie et la Libye.

En 2011, l'on estimait à près de 59 000 le nombre de personnes originaires de l'ensemble de l'Afrique du Nord qui avaient rejoint les côtes européennes. Parmi celles-ci se trouvaient 28 000 personnes fuyant la Libye (moins de 5% des personnes déplacées de ce pays), 28 000 Tunisiens, dont la majorité n'ont jamais sollicité de protection ou n'en avaient pas besoin, et quelque 1 500 Égyptiens. Plusieurs nationalités composaient le flux de réfugiés en provenance de Libye : Somaliens, Érythréens, Nigériens, Ghanéens, Maliens, Ivoiriens et autres ressortissants d'Afrique subsaharienne. À titre de comparaison, au plus fort de l'exode, l'Égypte et la Tunisie ont accueilli plus d'un demi-million de personnes sur leurs deux territoires cumulés,

et permis qu'elles soient abritées et reçoivent une assistance humanitaire dans l'attente d'une solution, telle que l'évacuation.

Malgré leur échelle relativement restreinte, les arrivées en Europe, et les préoccupations quant à de possibles nouvelles arrivées, ont provoqué d'intenses débats parmi les États membres de l'UE, qui portaient principalement sur le partage du fardeau, le soutien – et l'endiguement du flux migratoire. L'Europe a ensuite manifesté, par des discours politiques, sa solidarité envers les pays affectés hors des frontières de l'UE. Toutefois, dans la pratique, l'appui offert était principalement de nature financière et logistique, et se concentrait beaucoup moins sur le partage direct des responsabilités en accueillant par exemple dans chaque État membre un certain nombre de personnes ayant besoin de protection.

L'intervention de l'UE

La première mesure de l'UE a été d'évacuer ses citoyens de Libye. Ensuite, ses priorités ont porté sur l'acheminement d'aide et de soutien humanitaire en Afrique du Nord, les mouvements migratoires en direction de l'UE, la solidarité avec les États membres de l'UE (et les autres États de la région) où il était possible que de nouveaux réfugiés arrivent et le rôle de Frontex¹ dans la gestion du contrôle des frontières maritimes.

Les États membres de l'UE ont agi avec une grande rapidité pour apporter un solide soutien logistique et financier, notamment pour faciliter l'évacuation humanitaire des non-ressortissants réfugiés en Tunisie et en Égypte entreprise conjointement par l'UNHCR et l'OIM. Toutefois, la réponse en termes d'intervention face à l'influx, escompté ou réel, de personnes sollicitant une protection en UE, a semblé révéler une certaine disjonction entre un certain alarmisme et la réalité, et entre les discours affirmant une invasion imminente de l'Europe par les migrants et l'absence de mesure collective pour y faire face.

Le flux migratoire en provenance de Tunisie se composait principalement de personnes à la recherche d'opportunités migratoires. Par contre, la situation en Libye était considérée comme préoccupante dans la mesure où elle risquait d'aboutir à un exode massif. Par conséquent, des voix se sont élevées pour appeler à une solidarité générale au sein de l'EU et avec les pays nord-africains accueillant des populations à la recherche d'une protection, mais aussi à un débat sur la possibilité de recourir, pour la première fois, à la Directive européenne de 2002 relative à la protection temporaire. Cette directive établit des mécanismes garantissant une protection à court terme à de grands groupes de personnes, en suspendant les procédures d'asile pour éviter toute pression excessive sur les structures administratives.

Elle ne s'accompagne d'aucune obligation contraignant les États membres à accueillir les personnes admises dans d'autres États en vertu de la protection temporaire. Toutefois, elle constitue un cadre permettant en principe de partager le fardeau financier et, potentiellement, le fardeau physique de la protection. Dans le cas libyen, les États membres les plus proéminents et l'UNHCR ont suggéré que le recours à la Directive était une option à considérer. Cependant, plusieurs États membres s'y opposaient, en grande partie par crainte qu'elle n'agisse comme « facteur d'attraction » qui encouragerait un plus grand nombre de personnes à gagner l'Europe. Finalement, comme le nombre d'arrivants est resté limité, le recours à la directive n'a jamais été nécessaire. La réticence apparente à simplement en discuter, motivée par la peur d'attirer de nouveaux arrivants, peut soulever quelques questions quant au réalisme du recours à la directive en général.

Le déploiement de l'opération de contrôle conjoint des frontières «Hermès», coordonnée par Frontex, constitue un autre élément important de l'intervention de l'UE.² Pour un coût de 12 millions d'euros, cette opération impliquant initialement des patrouilles européennes contrôlant les frontières maritimes entre l'Italie et la Tunisie, a été étendue au cours de l'année 2011 pour couvrir une plus vaste étendue de la Méditerranée, allant des pays d'Europe du Sud jusqu'à la Lybie et l'Égypte. En plus de détecter et d'intercepter les personnes suspectées de vouloir entrer clandestinement dans l'un des États membres de l'UE, l'opération visait à localiser et arrêter les personnes facilitant ces mouvements irréguliers. Dans ses déclarations publiques, Frontex a souligné le succès de l'opération non seulement en ce qui concernait la détection et l'interception des migrants irréguliers mais aussi le nombre de vies sauvées grâce aux opérations de recherche et de sauvetage en mer.

Réinstallation

L'UE a aussi considéré quelles autres mesures, au-delà de l'aide humanitaire, pouvaient être prises pour aider Malte et l'Italie, ainsi que la Tunisie et l'Égypte. La Commission européenne a exercé de fortes pressions pour que des actions solidaires concrètes soient réalisées, telles que la réinstallation en UE ou dans des pays tiers. L'Égypte et la Tunisie ont répondu généreusement. Afin de continuer de démontrer leur volonté politique d'accueillir les réfugiés, il leur était indispensable de prouver qu'une aide internationale était disponible et que les réfugiés ne finiraient pas embourbés dans une situation de déplacement prolongée, ce qui imposerait durablement des contraintes sur les ressources locales. Quant à l'UNHCR,

il a toujours affirmé que la réinstallation serait un moyen convaincant de prouver l'appui de l'Europe aux gouvernements nord-africains et à leurs citoyens vivant dans les zones frontalières, encourageant par là-même la mise en place et la préservation d'un espace humanitaire et de protection.

La réaction à ces appels est restée modeste. Les États membres de l'UE ont proposé à Malte plusieurs centaines de lieux de réinstallation en pays tiers. Du point de vue de l'UNHCR, alors que cette proposition témoignait d'une solidarité bienvenue avec Malte, elle n'aurait pas dû primer sur la réinstallation de Tunisie ou d'Égypte. Il est digne de signaler toutefois que le nombre de réinstallations de réfugiés de Malte aux États-Unis, au Canada et ailleurs dépassait de loin le nombre de réinstallations accordées sur la base de la solidarité au sein de l'UE.

Les États membres de l'UE ont également proposé de réinstaller des réfugiés originaires d'Afrique du Nord: début 2012, ils étaient près de 600 à avoir été acceptés par la Suède, les Pays-Bas, la Belgique, la Finlande, l'Irlande, le Portugal et le Danemark. La Norvège, qui n'appartient pas à l'UE, en avait accepté près de 500, soit juste un peu moins que l'ensemble des pays de l'UE, tandis que les États-Unis en avaient accueilli 700 et l'Australie 100.

La réticence des États membres de l'UE à réinstaller un nombre élevé de personnes originaires d'Afrique du Nord pouvait être imputée à plusieurs facteurs. Certains semblaient penser qu'il s'agissait d'une réponse inadaptée à une situation de déplacement d'urgence et que la réinstallation en UE devrait être réservée à des fins plus stratégiques, par exemple pour résoudre ou atténuer des situations de déplacement à long terme ou prolongées ou pour créer un «espace de protection» dans les pays d'accueil qui seraient ainsi encouragés, en suivant l'exemple du partage mondial des responsabilités, à laisser leurs frontières ouvertes pour accueillir les réfugiés.

L'Afrique du Nord constituait l'une de ces situations où la réinstallation pouvait être utilisée pour ces raisons stratégiques. Il a été découvert, au moment de l'enregistrement par l'UNHCR de plusieurs personnes déplacées de la Libye vers la Tunisie et l'Égypte, que ces personnes avaient déjà été enregistrées par l'UNHCR comme réfugiés ou demandeurs d'asile en Libye. Début 2011, malgré d'importantes restrictions imposées à ses activités, l'UNHCR avait enregistré quelque 8.000 réfugiés relevant de sa compétence et quelque 3.000 demandeurs d'asile en Libye. Étant donné le refus de la Libye d'accorder à ces personnes tout type de statut ou de protection, la réinstallation en pays tiers était la seule solution à leur disposition, et l'UNHCR avait commencé les démarches pour que plusieurs d'entre eux puissent être réinstallés. Et comme nombre d'entre eux s'étaient rendus dans des pays voisins, qui se trouvaient également dans l'impossibilité de leur offrir des solutions durables, ils avaient plus que jamais besoin d'être réinstallés pour mettre fin à leur déplacement prolongé.

Asile et arrivées en Europe

Avec l'arrivée de milliers de ressortissants tunisiens en Italie, principalement à Lampedusa, en quelques semaines (parfois à un rythme de plus de 1.000 arrivées par jour), les centres de détention se sont vite remplis, tout comme plusieurs autres centres d'accueil pour migrants irréguliers en métropole. À certains moments, des centaines de Tunisiens dormaient à la belle étoile dans les rues de Lampedusa, provoquant des protestations de la part des populations locales et des réactions enflammées de la part des médias italiens. La réponse officielle de l'Italie a consisté à délivrer des permis de séjour temporaires à un grand nombre des nouveaux arrivants, ce qui a provoqué des réactions politiques hostiles dans les sphères européennes lorsqu'il est devenu évident que de nombreux Tunisiens, en raison de l'absence de contrôles aux frontières, se déplaçaient en direction d'autres pays, notamment en France.

Par contre, les demandeurs d'asile originaires de Libye ont rencontré d'autres difficultés en Italie. Même si la loi italienne leur accorde le droit d'être accueillis en centres ouverts, il n'y avait initialement pas assez de place sur les îles ou ailleurs en raison de la présence des réfugiés tunisiens. Cependant, les autorités régionales italiennes ont agi rapidement pour loger toutes les personnes qui demandaient l'asile. Ces dernières ont alors été transportées des îles vers les centres de réception continentaux, puis les demandes d'asile des personnes demandant à être protégées ont été enregistrées.

Parmi les personnes arrivant initialement de Libye en Italie se trouvaient de nombreuses personnes originaires de pays où il existait de véritables risques de persécution ou de mauvais traitements. Parmi celles-ci, les Somaliens et les Érythréens étaient particulièrement nombreux les premiers mois. Toutefois,

Non-assistance en pleine mer

Selon les estimations de l'UNHCR, plus de 1 500 personnes se sont noyées en Méditerranée au cours des premiers mois de 2011, et ce, malgré un trafic marin intense au cours de cette période. Pourquoi n'a-t-il pas été possible de repérer et de sauver un plus grand nombre de personnes qui s'étaient aventurées dans ce voyage périlleux ?

La perte de vies en mer est depuis longue date l'une des tragiques conséquences des mouvements entre l'Afrique du Nord et l'Europe. Toutefois, l'augmentation du nombre de personnes prenant la mer pour fuir la Libye, de même que la mauvaise condition de nombreuses embarcations disponibles alors dans ce pays, ont contribué à un fort accroissement du nombre de victimes.

Le Conseil d'Europe a enquêté sur un incident au cours duquel 63 personnes sont décédées sur 72 qui avaient pris la mer sur un petit bateau parti de Libye en mars 2011. Le bateau avait connu des problèmes peu de temps après son départ, dans une zone où se déroulaient des opérations maritimes de l'OTAN. Selon les témoignages, il aurait envoyé un signal de détresse que les gardes côtiers italiens auraient reçu et retransmis à d'autres navires militaires. Pour autant, aucune mission de secours n'a été lancée et aucun des différents navires ou avions ayant aperçu l'embarcation n'a apparemment été capable de lui porter secours pendant ses deux semaines de dérive. Le droit international de la mer contraint pourtant tous les capitaines de vaisseaux de porter secours aux personnes en détresse en pleine mer.

Un autre cas a mis en lumière la question toujours non résolue de la responsabilité de débarquer les personnes secourues ou interceptées en mer. Dans ce cas, une frégate militaire espagnole prenant part à des opérations de l'OTAN a porté secours à un groupe de personnes en détresse qu'elle aurait, selon les témoignages, essayé de débarquer dans divers pays, y compris en Europe, afin de se conformer à son obligation de mener les personnes secourues «à bon port». Toutefois, au bout de cinq jours, les 106 personnes secourues ont été débarquées en Tunisie. Alors que le sauvetage était en soi un acte louable et qu'il a permis, selon toute probabilité, de sauver la vie des personnes concernées, les États de l'UE ont montré clairement à quel point ils étaient peu disposés à permettre aux personnes secourues de débarquer sur leur sol. Alors que l'obligation internationale de porter secours est largement acceptée, les États peuvent interpréter différemment la notion de «port sûr le plus proche» («nearest safe port») où les personnes secourues doivent être débarquées, de même que l'étendue des obligations contraignant les autres États concernés en vertu des conventions internationales sur la recherche et le sauvetage. Cette différence d'interprétation est un facteur de complication directement lié à une autre question : l'identification du pays devant remplir les obligations à long terme de protection de ces personnes si elles déposent une demande d'asile, ou de refoulement si elles n'ont aucun droit de rester dans le pays concerné.

à partir de mi-2011, le schéma des déplacements a commencé à changer. L'arrivée d'un grand nombre de Nigériens, Ghanéens, Maliens, Ivoiriens et Bangladais aurait pu être considérée comme la preuve que les immigrants clandestins pouvaient tirer avantage des situations de conflit et de l'affaiblissement des contrôles frontaliers. Toutefois, l'Italie et Malte, et c'est à tout à leur honneur, ont continué de respecter le droit international et européen et leurs obligations d'admettre sur leur sol les personnes qui sollicitaient leur protection ou demandaient l'asile.

L'expérience de Malte a différé de celle de l'Italie en ce sens que les arrivées ont presque toutes eu lieu au cours des quatre premiers mois de 2011. Environ 1 500 personnes sont arrivées au cours de cette période et presque toutes ont demandé l'asile; une grande partie d'entre elles ont ensuite été reconnues comme ayant besoin de protection. L'appel à la réinstallation lancé initialement par Malte envisageait une augmentation continue de ces chiffres mais, au bout du compte, l'influx est resté limité.

Le déclin progressif du nombre d'arrivées plus tard dans l'année a permis de revenir à une situation plus gérable. L'attitude de la Tunisie a indubitablement permis de consolider le soutien politique en faveur de la continuité de l'accueil des réfugiés, ce pays ayant promptement accepté, dans le cadre d'un accord spécifique de réadmission avec l'Italie signé début 2012, le retour de tous ses ressortissants qui n'avaient pas sollicité de protection. Si la situation avait évolué différemment et que le nombre de demandeurs d'asile avait continué de s'accroître au fil du temps, les conséquences auraient pu être considérables. Il reste à savoir si un influx plus important dans les autres États membres de l'UE aurait poussé ou permis à l'UE ou aux autres États de développer des plans de contingence, des éléments d'une réponse axée sur le partage des responsabilités en Europe ou d'autres mesures.

Conclusion

Les crises nord-africaines, et les mouvements qui s'ensuivirent dans la région et au-delà, ont mis en lumière de nombreuses questions épineuses que l'UE n'a pas encore résolues alors qu'elle s'efforce de construire le Système européen commun d'asile et qu'elle cherche à développer sa coopération avec des pays tiers en matière d'asile et de migration. Le concept de «solidarité» constitue une pièce centrale de ces politiques et pourtant les réactions face aux arrivées en Europe de personnes en fuite – en particulier de Libye – n'ont en aucun cas prouvé que l'UE était préparée à mettre en place des interventions et des mécanismes, ni à mobiliser des ressources, qui auraient pu aider les États membres sous pression. Heureusement pour toutes les parties concernées, les arrivées n'ont jamais atteint un nombre considérable.

L'UE a exprimé sa solidarité en appuyant l'effort humanitaire avec des financements ou d'autres mesures. Toutefois, elle a manqué une occasion de démontrer visiblement son engagement politique à partager la responsabilité de la protection des réfugiés au moyen d'un important effort de réinstallation. Il reste en tout cas bienvenu de voir l'UE exhorter les États à respecter les droits fondamentaux, y compris le droit d'asile et de protection. Mais elle pourrait faire mieux à l'avenir pour montrer l'exemple par des actions concrètes.

Madeline V Garlick garlick@unhcr.org est Directrice de l'Unité de soutien politique et juridique au Bureau de l'UNHCR pour l'Europe. Joanne van Selm jvanselm@gmail.com est une Consultante indépendante qui travaille principalement sur les questions des réfugiés et de la migration en Europe.

Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux des auteurs et ne représentent pas ceux de l'ONU ou de l'UNHCR.

1. Frontex est l'agence de l'UE établie en 2004 pour coordonner et développer la gestion des frontières européennes. www.frontex.europa.eu/
2. Voir <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations/178>

Le premier pays sûr

Raffaella Puggioni

Avec le Règlement de Dublin II, le premier pays sûr atteint par un réfugié ou un demandeur d'asile devient le seul pays responsable du traitement de cette personne. Dans le cas de l'Italie, le premier pays responsable n'a pas toujours agi avec toute la responsabilité qu'il se doit.

Alors que les capacités d'accueil du système d'asile italien ont toujours été très limitées, la situation s'est détériorée depuis les soulèvements populaires en Afrique du Nord. La protection apportée continue de s'appuyer sur la logique initiale de l'assistance à très court terme. Il n'existe aucune politique d'installation, si bien que les personnes obtenant le statut de réfugiés se retrouvent en pratique livrées à elles-mêmes. Il en résulte une situation paradoxale selon laquelle les personnes ayant fui vers l'Italie cherchent par la suite à fuir hors d'Italie. Certaines personnes essaient simplement de gagner un autre pays européen sans passer par le processus d'identification qui suit l'arrivée en Italie. D'autres soumettent une demande d'asile mais partent ailleurs peu de temps après, une fois qu'elles se rendent compte que les institutions locales les ont délaissées. Enfin, d'autres se dirigent ailleurs même si elles se trouvent en possession d'un document officiel qui leur octroie une protection internationale car en Italie, dans la grande majorité des cas, cette reconnaissance n'apporte rien en termes d'installation ou de dignité.

Le 12 février 2011, en raison du nombre élevé de personnes atteignant ses rives, l'Italie a déclaré l'état d'urgence humanitaire. En 2011, 28 542 demandes d'asile « africaines » ont été reçues, principalement de personnes ayant fui la Corne de l'Afrique et l'Afrique subsaharienne et ayant voyagé à travers la Libye et la Méditerranée. Ce chiffre comprend 24 854 Tunisiens ayant obtenu six mois de protection pour des raisons humanitaires. Apparemment, environ 11 800 d'entre eux ont quitté l'Italie pour se rendre dans d'autres pays européens avec les documents délivrés par les autorités italiennes, qui autorisaient délibérément la libre circulation au sein de la zone Schengen. Leur sort demeure inconnu. Le gouvernement italien a décidé de renouveler le permis de protection temporaire de ceux qui étaient restés en Italie, dont 700 seulement avait reçu une assistance et un logement. Aucune information n'est disponible concernant les conditions juridiques ou socio-économiques de toutes les autres personnes. Elles vivent probablement quelque part dans l'UE sans aucune reconnaissance juridique et, par conséquent, sans aucune protection juridique. C'est le même sort incertain qui attend probablement les quelque 15 000 personnes qui, par la suite, ont fui la Libye ou à travers la Libye puisque aucune protection ne leur a été offerte à ce jour.

En Italie, la protection est seulement synonyme d'hébergement, pour certaines personnes seulement et non pour toutes, jusqu'à six mois maximum. Par rapport aux besoins, l'Italie dispose

de très peu d'équipements d'hébergement destinés à ce type de personnes. La reconnaissance du statut de réfugié n'est qu'un bout de papier qui ne confère aucune protection sociale concrète. Souvent, même les besoins essentiels ne sont pas satisfaits, tels que logement, l'alimentation ou les soins de santé.

Il est probablement bon de considérer la politique italienne de (non-) réception à la lumière de sa politique de patrouille des frontières maritimes en Méditerranée. Les politiques de patrouille, de secours et de refoulement ont toutes été définies dans l'intention d'empêcher ou de réduire autant que possible les flux de migrants non désirés. Le traité d'amitié de 2008 avec la Libye a permis à l'Italie de transférer toutes les responsabilités en matière de protection à un pays pourtant connu pour ses politiques dégradantes et violentes et pour prêter peu d'attention, voire aucune, au sort des personnes cherchant à fuir d'autres pays africains en traversant la Libye. Dans un jugement récemment émis par la Cour européenne des droits de l'homme, l'Italie a été critiquée pour avoir à plusieurs reprises rapatrié contre leur gré jusqu'à Tripoli des personnes interceptées en Méditerranée: la Cour a affirmé que l'Italie ne pouvait pas transférer ses obligations internationales à des pays qui montraient peu de respect pour les droits humains.

Bien que l'accord se trouve actuellement suspendu, le gouvernement italien cherche à raviver la «coopération» bilatérale qui lui a effectivement permis de réduire pendant quelques temps son problème avec la migration, mais à un prix élevé.

Raffaella Puggioni *Raffaella.PUGGIONI@nottingham.edu.cn* est professeure adjointe à l'Université de Nottingham, Ningbo, Chine.



Un navire garde-côte italien s'apprête à accoster dans le port de Lampedusa, avec à son bord des passagers qui ont été sauvés juste avant le naufrage de leur bateau.

La protection des migrants suite à la révolution libyenne

Samuel Cheung

La question de la migration mixte et irrégulière reste une préoccupation importante dans la Libye post-révolutionnaire, et elle est rendue encore plus complexe par la sécurisation du contrôle aux frontières et les difficultés inhérentes d'un gouvernement intérimaire en train de consolider son autorité.

Au moment de la rédaction de cet article, l'autorité de fait continue de résider entre les mains de brigades armées qui contrôlent matériellement de nombreux sites, emplacements et installations. Par exemple, sur plus de 20 centres de détention qui existaient en Libye avant la révolution, pratiquement tous se trouvent maintenant sous le contrôle de brigades, qui pour la plupart ne reçoivent aucune consigne officielle et pas de soutien financier. Sans soutien financier, les migrants détenus sont souvent maintenus dans des installations inadéquates ce qui soulève des inquiétudes quant à l'accès à la nourriture, à l'eau et à la santé, et à l'exploitation par le travail. D'autres brigades sont toujours responsables de certains postes frontières, ports et autres installations dans lesquels des migrants sont retenus. Jusqu'à ce que les membres des brigades – dont le rôle a été tellement crucial pour le succès de la révolution – soient intégrés aux forces nationales ou démobilisés, les décisions politiques en matière de migration resteront telles qu'elles, ad hoc et décentralisées à l'extrême.

Alors que la relance de l'économie a contribué à normaliser la situation de certains migrants, un nombre non négligeable parmi eux continuent d'être arrêtés et détenus. Tant du côté des ministères gouvernementaux que des brigades, le retour graduel à la normalité après le conflit s'est accompagné d'approches strictes en matière de contrôle de la migration, centrées sur la détention des migrants en situation irrégulière et leur renvoi ou leur déportation. La nécessité subsiste de garantir la mise en place d'un cadre légal approprié qui ne confonde pas le statut de migrant en situation irrégulière avec la suspicion d'être un mercenaire et ce, afin de protéger, en particulier, les droits des migrants subsahariens ; un tel cadre légal devrait aussi être accompagné de lignes directrices à l'intention

des brigades locales pour les orienter dans leurs relations avec les migrants en situation irrégulière, et notamment pour augmenter la supervision, réviser la situation juridique et rendre des comptes.

La transition post-confliktuelle prendra du temps, c'est cependant au cours de ces premières étapes que des précédents risquent d'être instaurés sur la manière dont la Libye post-révolutionnaire traitera à l'avenir la migration et définira sa politique en matière d'asile. C'est au moment où les politiques et les pratiques en vigueur sous le régime précédent sont examinées pour en déterminer l'applicabilité, que des opportunités nouvelles sont créées pour développer une politique en matière de migration soucieuse de protection et consciente des besoins spécifiques des migrants et des demandeurs d'asile. Même si le retour volontaire pourrait être une solution pour certains migrants qui y seraient disposés, il ne s'agit pas d'une solution globale pour l'immense majorité des migrants illégaux qui se trouvent en Libye au nombre de près d'un million selon les estimations, et qui pour la plupart souhaitent y rester ou craignent de rentrer chez eux. La communauté internationale a recommandé des alternatives possibles à la détention, comme par exemple un système d'enregistrement accordant des documents provisoires aux étrangers dans le cadre d'une amnistie temporaire de l'immigration. Un système d'enregistrement, plutôt qu'une succession de détentions à répétition, permettrait aux autorités libyennes de stabiliser la situation en matière de migration en attendant une meilleure planification en vue de prendre des décisions à plus long terme sur les politiques migratoires et leur application.

Samuel Cheung cheung@unhcr.org est Administrateur principal chargé de la protection pour l'UNHCR en Libye.

Un printemps de l'asile dans la nouvelle Lybie?

Jean-François Durieux, Violeta Moreno-Lax et Marina Sharpe

Héritant de près d'un demi-siècle de totalitarisme et d'isolement, la nouvelle Libye est en situation vulnérable, exposée au risque de perpétuer les infractions aux droits humains du régime sortant. Sous le règne de Kadhafi, les droits internationaux des migrants en général, et des réfugiés en particulier, étaient largement ignorés et souvent bafoués. Les événements de 2011 ont provoqué immédiatement des problèmes dans ce domaine, dont une crise du déplacement interne, à laquelle des réponses justes et durables doivent être apportées.

Ces circonstances soulignent à quel point il est urgent de défendre les droits humains des personnes déplacées et de s'attaquer au problème du déplacement interne et des flux migratoires mixtes à travers l'Afrique du Nord. Ces problématiques définissent le programme d'un atelier organisé conjointement par l'UNHCR et l'Université de Tripoli début mai 2012, auquel ont participé des étudiants et des universitaires, de même que des représentants de la société civile, d'organisations internationales et de la communauté diplomatique.

Pour l'UNHCR, cet atelier constituait son premier événement public depuis son retour en Libye après la révolution. Pour l'Université de Tripoli, cet atelier représentait l'une des premières occasions d'entretenir un dialogue ouvert avec un large éventail d'interlocuteurs, aussi bien internes qu'externes.

Les interventions des participants locaux ont surtout porté sur la complexité des obstacles que doit surmonter la nouvelle Libye afin de remplir ses obligations internationales et sur ses priorités

nationales. Parallèlement, ils se sont montrés enclins à reconnaître, pour la première fois, l'importance de la protection internationale et le rôle de la Libye à cet égard. Les étudiants semblaient soucieux de contribuer au développement d'un véritable espace d'asile en Libye et à la conception et l'application de politiques équitables pour résoudre le problème du déplacement interne.

Alors que l'atelier a permis d'exposer de nombreuses idées reçues, il a également mis en lumière un incroyable enthousiasme à vouloir résoudre ces problématiques complexes dans le cadre des droits humains. Ces problèmes demandent des solutions locales, bénéficiant d'un appui externe et éclairées par les normes internationales.

Le Centre d'études sur les réfugiés, qui était représenté au cours de l'atelier, s'est engagé à collaborer avec l'Université de Tripoli, en partenariat avec l'UNHCR. Un programme d'activités conjointes sera mis au point dans l'objectif de promouvoir l'éducation et la recherche sur les droits humains dans la nouvelle Libye.

Jean-François Durieux jean-francois.durieux@qeh.ox.ac.uk est maître de conférences départemental en Droit international des droits de l'homme et droit des réfugiés au Centre d'études sur les réfugiés. Violeta Moreno-Lax violeta.morenolax@qeh.ox.ac.uk est maîtresse de conférences en droit à St Hilda's College et à la Faculté de Droit et adjointe invitée au Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford. Marina Sharpe marina.sharpe@law.ox.ac.uk est doctorante à la Faculté de droit de l'Université d'Oxford.

Des acteurs humanitaires nouvellement reconnus

James Shaw-Hamilton

De « nouveaux » acteurs humanitaires gagnent en reconnaissance, accentuent leur impact et multiplient leurs capacités. Il est important que la communauté humanitaire internationale les considère comme égaux.

Les multiples crises humanitaires simultanées de 2011-2012 au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MOAN) ont posé plusieurs défis au système humanitaire traditionnel en matière de difficulté d'accès, d'adaptation et de financement. Parallèlement, des acteurs « non traditionnels » ont eu un grand impact en Égypte, en Libye, en Tunisie et au Yémen car ils se trouvaient au bon endroit, au bon moment. Ils ont pu combler certaines carences en réagissant plus promptement que la communauté internationale, en partie grâce aux liens plus étroits qu'ils entretenaient avec les communautés locales et les structures de gouvernance informelles. Il en va de même pour la Somalie.

Le modèle traditionnel de l'action humanitaire sous mandat international dépend de l'intérêt qu'une catastrophe donnée suscite au Nord, c'est-à-dire là où se trouvent la gouvernance humanitaire et les financements. Il suppose la faiblesse de la communauté humanitaire locale ou régionale (en termes d'échelle, de principes et de coordination). Toutefois, début 2011, la situation en Libye a prouvé le contraire. Dans l'est du pays, de même qu'aux frontières avec l'Égypte et la Tunisie, les communautés locales et les organisations de la société civile (OSC) ont été les premières à répondre aux besoins des personnes déplacées. Les ONG égyptiennes leur ont emboîté le pas, organisant des convois vers Benghazi et ailleurs, tandis que les comités humanitaires locaux de Libye, l'Organisation de la coopération islamique (OCI) et l'Union des médecins arabes produisaient régulièrement des rapports de situation, plusieurs semaines avant ceux des systèmes d'intervention traditionnels.

Au niveau régional, les départements humanitaires de la Ligue des États arabes (LEA) et de l'OCI ont augmenté leurs ressources et accentué leur impact. Les ONG nationales gagnent également en visibilité après avoir été étouffées par les régimes autocratiques. Les ONG égyptiennes s'internationalisent, travaillant avec des organisations telles que l'Union des médecins arabes et la Banque alimentaire sur des interventions en Libye, en Somalie et en Syrie. Les ONG du Golfe (en particulier du Qatar et des EAU) et de la Turquie sont aussi de plus en plus actives en MOAN et au-delà.

La communauté internationale doit démontrer son engagement envers ces acteurs en pleine évolution et les soutenir en respectant leur identité. Ils doivent être reconnus en raison de leur capacité d'accès, de leur légitimité et de leurs connexions. Ceci implique de créer des relations de confiance, de renforcer leurs capacités et d'encourager la coopération. De surcroît, de tels partenariats pourraient contribuer à dissiper quelques suspicions injustifiées et promouvoir les activités humanitaires et de développement en tant que domaine naturel de confiance entre communautés.

Il est temps de renforcer le partenariat entre l'ONU, la LEA et l'OCI pour mettre à profit leurs différences en matière de

compétences, de représentativité et d'accès. Ce renforcement se manifeste déjà dans les réunions communes et les visites d'évaluation (par exemple en Syrie). Dans l'optique de ce renforcement, les organes régionaux devraient chercher à élaborer des mécanismes de coordination soutenus par toutes les parties, y compris les gouvernements et les ONG. Reconnaître et faire participer ces nouveaux acteurs pourraient certainement profiter à certaines structures telles que le Comité permanent interorganisations (CPI). À l'instar d'autres groupes d'ONG, ils devraient disposer d'un siège collectif au CPI. Enfin, afin de démontrer leur confiance – et pour une plus grande efficacité – les gouvernements occidentaux pourraient financer directement un plus grand nombre d'ONG islamiques.

Parfois, les ONG internationales bénéficient d'un meilleur accès aux personnes dans le besoin, ont plus d'expérience ou disposent de différentes sources de financement. Leur impact sur le terrain est évident, tout autant que leur capacité à gagner des soutiens dans les pays donateurs. Néanmoins, les ONG locales devraient être considérées comme égales et les donateurs devraient redoubler d'efforts pour soutenir les capacités et les connexions systémiques des OSC. Il faudrait également qu'un rapprochement soit opéré entre les organisations consœurs. En effet, les communautés humanitaires traditionnelles et « nouvellement reconnues » appréhendent différemment la responsabilité et les principes humanitaires, ce qui est perçu comme un obstacle. Il n'est pas suffisant de chercher à comprendre pourquoi une communauté humanitaire ne défend pas les mêmes valeurs qu'une autre: il nous faut comprendre les organisations et leurs valeurs.

Il nous reste à voir si la situation extrême qui est apparue au cours de la première année du printemps arabe continuera de remettre en question l'architecture humanitaire régionale, ce qui semble fort probable. Ensemble, nous devons trouver de meilleures solutions pour résoudre les crises en Syrie, en Somalie, au Sahel, au Yémen et ailleurs.

James Shaw-Hamilton james@humanitarianforum.org est Directeur du Humanitarian Forum www.humanitarianforum.org.

Le Humanitarian Forum est établi en 2005 comme réseau de grandes organisations humanitaires et de développement issues de pays musulmans donateurs et récepteurs, de pays occidentaux et du système multilatéral. Son objectif est de renforcer l'efficacité et l'efficience de l'aide en comblant les carences identifiées entre les communautés humanitaires par le biais de la formation, du dialogue et de la coopération. Le Humanitarian Forum a formé des centaines d'organisations de la société civile travaillant pour la Libye orientale, la Somalie, la Syrie et le Yémen ou dans ces pays.

Manuel de première ligne sur les règles des conflits armés

En réponse aux allégations de mauvaise conduite des forces dissidentes libyennes pendant le conflit, le Conseil national de transition (NTC) de la Libye a consulté un groupe récemment formé de juristes libyens expatriés, appelé Lawyers for Justice in Libya (LFJL www.libyanjustice.org), sur l'applicabilité des règles du droit des conflits armés. LFJL a travaillé avec la School of Oriental and African Studies de l'Université de Londres à la préparation de lignes directrices de base à utiliser sur le terrain.

De cette collaboration a résulté un Manuel de première ligne pour l'instruction des combattants « sur les règles

fondamentales qu'ils doivent respecter, en particulier celles relatives au traitement humain des détenus et au ciblage dans les conflits armés » qui a été lancé par le NTC en mai 2011, et diffusé sous différents formats, et notamment sous forme d'extraits envoyés par SMS sur des téléphones portables.

Version anglaise en ligne : www.libyanjustice.org/downloads/FinalGuidelines.pdf

Version arabe en ligne : www.libyanjustice.org/downloads/Arabic%20Guidelines.pdf

Pour plus d'information voir: www.ejiltalk.org/operationalising-the-law-of-armed-conflict-for-dissident-forces-in-libya/

Protection et assistance pour les migrants pendant les situations de crise

Brian Kelly

Plusieurs nouvelles initiatives mettent en lumière certains moyens qui permettraient à la communauté internationale, et surtout aux gouvernements, de réduire la vulnérabilité des travailleurs migrants au cours des situations de conflit et de crise.

Dans les zones de conflit, les travailleurs migrants internationaux sont souvent plus vulnérables que la population locale, par exemple parce qu'ils ne parlent pas la même langue ou ne partagent pas la même culture, qu'ils connaissent mal la géographie du pays ou qu'ils se trouvent en bas de la pyramide économique. Sans réseau familial ou communautaire auquel faire appel dans les temps difficiles, leur isolement contraste vivement avec le soutien apporté par exemple aux Libyens en fuite par leurs relations familiales et par les Tunisiens. Ils redoutent aussi bien les dangers immédiats que les retombées défavorables que pourraient occasionner la perte de leur emploi pour les personnes qui dépendent de leurs transferts de fonds.

Comme nous l'avons vu avec la crise libyenne, le retour relativement rapide d'un grand nombre de travailleurs migrants se traduit, pour le pays d'origine de ces migrants, par de terribles conséquences en termes de pertes de recettes en devises étrangères mais aussi d'augmentation du chômage. De plus, les migrants de retour cessent d'être le principal soutien de famille et deviennent, au contraire, une personne à charge. Cet ajustement est souvent difficile et stressant aussi bien pour le migrant lui-même que pour sa famille. De surcroît, la famille a souvent dû s'endetter pour garantir l'emploi du migrant à l'étranger, si bien que le remboursement de cette dette devient alors la responsabilité de toute la famille, ce qui accentue encore les pressions financières.

Chaque pays a géré le retour et la réintégration des travailleurs migrants pendant la crise libyenne à sa manière, en fonction du nombre de migrants impliqués et des ressources gouvernementales disponibles. Alors que la crise libyenne empirait, le gouvernement philippin a réussi à mobiliser rapidement les fonds nécessaires pour mettre en place des structures permettant de procéder à des rapatriements. Il a également travaillé étroitement avec la communauté philippine de Libye pour diffuser des informations, mobiliser et enregistrer les travailleurs migrants souhaitant se réinstaller ailleurs et contribuer aux efforts d'évacuation et de rapatriement. De plus, les Philippines s'étaient dotées depuis longtemps déjà de lois institutionnalisant les procédures et les structures permettant de gérer les rapatriements d'une telle envergure.

D'autres pays ont suivi un chemin différent et financé des organisations internationales, telles que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), pour qu'elles organisent des vols charters et dirigent l'évacuation des travailleurs migrants hors de Libye. D'autres encore, tels le Bangladesh et le Tchad, ont organisé eux-mêmes des vols charters, en plus d'apporter une contribution financière. Il n'y a donc aucune approche standard.

La crise a une fois encore mis en lumière les vulnérabilités des travailleurs migrants lors des situations de conflit: la peur d'être harcelé ou ciblé par les parties belligères, l'incapacité de couvrir les frais de transport pour quitter la zone de conflit, l'impossibilité d'accéder à leurs documents de voyage (puisque certains employeurs conservaient le passeport des travailleurs migrants afin de minimiser les ruptures de contrat), une maîtrise insuffisante de la langue locale, l'accès limité ou inexistant aux fonctionnaires d'ambassade (en particulier dans les cas où ces

fonctionnaires ont été rapidement évacués) et la connaissance insuffisante du système de transport et des voies d'évacuation.

Comme mentionné plus tôt, l'évacuation forcée se traduit couramment par le retour d'un travailleur migrant traumatisé et endetté dans une famille qui dépend des transferts monétaires de ce dernier. Les migrants retournant dans une famille vivant dans la pauvreté cherchent généralement à ré-émigrer, souvent vers le pays qu'ils viennent de fuir, en raison de leur familiarité avec l'environnement local.

La récente crise de la migration en Libye ne fait pas exception. Les migrants rapatriés désirent, parfois ardemment, retourner en Libye malgré l'instabilité qui y règne. En date du 23 novembre 2011, 38 migrants bangladais étaient revenus en Libye pour y travailler, alors même que les autres migrants continuaient de fuir le pays pour retourner au Bangladesh.

La marche à suivre

Certains gouvernements et certaines organisations ont déjà mis en place d'importantes initiatives pour surmonter ces obstacles. Ci-dessous se trouvent quelques exemples d'initiatives qui pourraient être entreprises ou élargies.

Développer des procédures opérationnelles permanentes : En avril 2011, suite à la crise en Libye et à l'occasion des quatrième Consultations ministérielles sur l'emploi outre-mer pour les pays d'origine en Asie (connu sous le nom de Processus de Colombo),¹ les représentants gouvernementaux des pays-membres ont recommandé l'élaboration de procédures opérationnelles permanentes (POP) pour la protection des travailleurs migrants dans les urgences complexes. Les POP fournissent les structures institutionnelles et les mesures de planification d'urgence nécessaires pour intervenir en cas de situation semblable à l'avenir. Plus spécifiquement, elles donnent des informations détaillées sur les mesures de protection in-situ, la réinstallation et les procédures d'évacuation et de rapatriement, en insistant sur la coordination entre les différentes parties prenantes.

Par exemple, le gouvernement philippin reconnaît depuis longtemps à quel point il est important de venir en aide à ses citoyens travaillant à l'étranger pendant les crises, et que cela sert les intérêts de la nation. Pendant la crise libyenne, les Philippines ont établi une équipe de préparation et d'intervention à l'étranger, sous l'égide du président. Cette équipe était chargée, entre autres responsabilités, de formuler et de revoir régulièrement les plans de contingence en cas de crise affectant les Philippines établis à l'étranger.

Créer un fonds fiduciaire d'urgence : Les États membres du Processus de Colombo ont également recommandé l'établissement d'un mécanisme de financement formel afin de garantir une intervention rapide et structurée. Ce mécanisme remplacerait le processus actuel d'appel éclairé suite à une crise humanitaire. Peu de pays émetteurs de migrants disposent des capacités permanentes pour évacuer et rapatrier leurs ressortissants dans les plus brefs délais en cas de conflit dans un pays étranger. Alors que l'OIM et ses partenaires peuvent réagir rapidement en cas de crise, l'incohérence des interventions des donateurs se traduit par

une mobilisation inefficace. Il est déjà arrivé que des écarts de financement mettent en danger le rapatriement des migrants hors des zones de conflit. Pour garantir la sécurité humaine, il faut un flux de financement plus stable qui ne dépende pas uniquement de l'altruisme des donateurs ou de leur désir de réduire le degré de probabilité de la migration irrégulière.

Proposer une micro-assurance aux migrants : Les travailleurs migrants sont souvent pris de court en cas de situation d'urgence dans le pays de destination (par exemple, en cas de maladie ou de dommages corporels, de catastrophe naturelle ou de soulèvement politique). Si leur employeur met la clé sous la porte et quittent le pays, les travailleurs migrants se retrouvent généralement sans aucun moyen de subvenir à leurs besoins. Au cours des dix dernières années, les programmes d'assurance destinés aux migrants se sont multipliés à travers l'Amérique latine ainsi que l'Asie du Sud et du Sud-Est, rencontrant un vif succès. On peut également citer les programmes d'assurance sociale, comme au Sri Lanka où ce type de programme est une caractéristique inhérente au processus migratoire. Les gouvernements parrainent ces programmes pour des groupes de population ciblés, tandis que les programmes de micro assurance sont gérés par des agences privées et proposés aux migrants et à leur famille.

Former les migrants à la planification d'urgence : Avant de quitter leur pays, la plupart des travailleurs migrants ignorent les risques et les embûches qui jalonnent le parcours du migrant. Alors que, ces dernières années, plusieurs campagnes de sensibilisation et programmes d'orientation pré-départ ont cherché à informer les migrants sur divers sujets tels que la littératie financière ou les normes culturelles du pays d'accueil, le thème de la planification d'urgence en cas de crise est rarement abordé. Il est pourtant primordial que les migrants soient informés des risques qu'ils pourraient rencontrer (en particulier dans le cas d'un soulèvement politique ou d'un conflit soudain) et des mesures à suivre pour garantir leur sécurité.

Renforcer les capacités des ambassades à protéger les travailleurs migrants : Plusieurs pays émetteurs de main-d'œuvre, tels que le Bangladesh, le Pakistan et les Philippines, se sont dotés d'attachés d'ambassade dont le rôle est de porter assistance aux travailleurs et d'assurer leur bien-être. Ces fonctionnaires sont formés sur diverses problématiques associées à la migration, telles que la lutte contre le trafic des personnes, la facilitation des transferts de fonds et l'enregistrement et le traitement des réclamations. Renforcer leur familiarité avec les mécanismes existants et les interventions institutionnelles en cas de crise permettrait de renforcer leurs capacités à protéger

les migrants, dans le pays d'accueil comme au cours de la réinstallation, de l'évacuation ou du rapatriement. Ces attachés d'ambassade devraient être le premier point de contact pour aider les migrants en détresse et devraient être chargés de diffuser les informations aux communautés de migrants, en particulier dans les situations d'urgence. Les mineurs non accompagnés et les migrants devraient bénéficier d'une attention particulière car ils sont toujours plus exposés aux risques.

Élaborer des plans post-retour et de réintégration :

Les acteurs nationaux et internationaux devraient envisager des stratégies de réhabilitation à long terme pour les migrants forcés de retourner chez eux, par exemple en leur offrant des possibilités d'emploi dans leur pays ou à l'étranger. Ainsi, plusieurs pays, dont le Bangladesh, ont rendu obligatoire l'enregistrement de tous les rapatriés dès leur arrivée à l'aéroport. Même s'il n'existait aucun plan de réintégration lors du retour des migrants établis en Lybie, les fonctionnaires bangladais de l'immigration ont enregistré les migrants pour s'assurer que le gouvernement dispose de la liste complète des rapatriés, y compris leurs coordonnées. Les informations recueillies se sont avérées particulièrement utiles lorsque le gouvernement bangladais a ensuite obtenu un prêt de la Banque mondiale pour rembourser une partie des frais de rapatriement engagés par l'OIM et donner à chaque rapatrié un don unique en espèces.

Brian Kelly bkelly@iom.int est le Conseiller régional en situation d'urgence et post-crise pour l'Asie et le Pacifique, l'Organisation Internationale pour les Migrations www.iom.int

1. www.colomboprocess.org



UNHCR/A. Duclos

Merci à tous nos donateurs pour l'année 2011-2012

RMF dépend entièrement de financements extérieurs et nous sommes très reconnaissants de votre soutien financier et de votre collaboration pleine d'enthousiasme.

AusAID • le Centre international Feinstein à l'Université Tufts • Comité international de secours • Conseil danois pour les réfugiés • Conseil norvégien pour les réfugiés/l'Observatoire des situations de déplacement interne • Dahabshiiil • Département fédéral suisse des affaires étrangères • DHL • Generalitat Valenciana/Consellería de Educación • le Ministère des affaires étrangères norvégien • le Ministère britannique du développement international (DFID) • Mohammed Yahya Abu Risha • Organisation internationale pour les migrations • Oxfam Australie • Oxfam GB • le Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne • Stephanie et Hunter Hunt/The Hunt Institute for Engineering and Humanity • UNHCR • l'Université de Queensland • Women's Refugee Commission

Conseil consultatif international de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont membres du Conseil à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

Diana Avila

Diálogo Sudamericano

Nina M Birkeland

Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)

Dawn Chatty

Centre d'études sur les réfugiés

Mark Cutts

BCAH

Eva Espinar

Université d'Alicante

Elena Fiddian-Qasmiyeh

Centre d'études sur les réfugiés

Rachel Hastie

Oxfam GB

Lucy Kiama

Refugee Consortium of Kenya

Khalid Koser

Centre de Politique et de Sécurité, Genève

Amelia Kyazze

Croix Rouge Britannique

Erin Mooney

Consultante

Kathrine Starup

Conseil danois pour les réfugiés (DRC)

Vicky Tennant

UNHCR

Richard Williams

Consultant

Fier d'être Tunisien

Elizabeth Eyster, Houda Chalchoul et Carole Lalève

L'année dernière, la guerre civile en Libye a pris le monde par surprise. Personne n'y était préparé, et moins encore le pays voisin, la Tunisie qui se trouvait immergée dans sa propre révolution. Dès le 27 février, plus de 10 000 personnes traversaient chaque jour la frontière entre la Tunisie et la Libye. La réponse de la Tunisie a été de maintenir sa frontière avec la Libye ouverte, et les Tunisiens partout dans le pays se sont mobilisés pour aider les milliers d'étrangers qui arrivaient sur leur territoire dans des conditions désespérément difficiles.

Les Tunisiens qui voulaient contribuer à l'effort d'assistance, l'ont fait par tous les moyens, d'une compagne qui s'est mise à fournir d'énormes quantités de lait à une dame âgée prenant le bus pour apporter de la nourriture cuisinée à la maison à des réfugiés. Des employés qui travaillaient pour une compagnie de transport ont pris l'initiative de mobiliser une flotte de véhicules pour transférer les personnes arrivant de Libye vers des abris, vers l'aéroport de Djerba et vers d'autres endroits en Tunisie. Des abris de nuit ont été improvisés dans des écoles, des centres de loisirs et des auberges.

Un médecin a parcouru des centaines de kilomètres pour apporter ses services. Il ne s'est pas découragé lorsqu'il a découvert que la politique du Croissant-Rouge tunisien était de ne pas recruter de nouveaux bénévoles non formés en pleine intervention humanitaire. Il a alors décidé de faire une donation personnelle pour contribuer à l'effort d'assistance et s'est mis à collecter les déchets laissés par les foules de passage.

Hafedh, un bénévole du Croissant-Rouge tunisien a des souvenirs particulièrement vifs d'un cuisinier tunisien qui est arrivé au camp de Shousha. Ce cuisinier avait apporté du pain et du riz qu'il avait préparé à l'avance, il ne prévoyait de rester qu'une seule journée à Shousha. « Mais la vue de milliers de personnes

exténuées, traumatisées et affamées, l'a ému et l'a fait revenir le lendemain avec ses amis », explique Hafedh. « Ce groupe de cuisiniers bénévoles a dressé une tente... et s'est mis à préparer des repas pour les résidents du camp. Ils ont fourni des repas cuisinés pour le camp pendant deux semaines en utilisant les provisions que leur apportaient les habitants de l'endroit. Ensuite, le Comité international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge les a financés, et c'est comme cela que la cuisine principale de Shousha est née, fournissant de 23 à 28 000 repas par jour ».

A Tataouine, la province la plus méridionale de Tunisie, les Tunisiens ont accueilli près de 80 000 Libyens dans leurs maisons au prix de difficultés personnelles non négligeables lorsqu'ils ont vu leurs factures de services publics monter en flèche. Lorsque les représentants de l'UNHCR ont offert une assistance aux familles tunisiennes pour couvrir leurs factures d'eau, de gaz et d'électricité, bon nombre d'entre eux se sont sentis offensés et ils ont répondu : « Nous n'attendons aucune compensation ». L'UNHCR a donc conclu un accord avec les compagnies tunisiennes de services publics pour pouvoir apporter directement des subventions.

Ces énormes manifestations de générosité de la part des Tunisiens ont eu lieu sans consignes et sans orchestration – les gens tout simplement ont agi, en répondant non par peur mais avec compassion.

Elizabeth Eyster eyster@unhcr.org est Représentante adjointe, Houda Chalchoul chalchou@unhcr.org est Assistante juriste et Carole Lalève laleve@unhcr.org est Chargée de la communication du bureau de l'UNHCR en Tunisie

Le camp de transit de Shousha a été établi à Ras Jdir, à 7 km de la frontière entre la Tunisie et la Libye, pour accueillir les personnes qui fuyaient la Libye. En juin 2012, juste un peu moins de 3 000 réfugiés s'y trouvent encore en attente d'une solution durable.

