

## L'Afrique de l'Ouest : un banc d'essai pour des solutions régionales

Julia Blocher, Dalila Gharbaoui et Sara Vigil

**La population de l'Afrique de l'Ouest est très mobile et très vulnérable aux catastrophes naturelles. Face à cela, l'Afrique de l'Ouest compte toutefois plusieurs accords de coopération régionale et peut à ce titre servir utilement de banc d'essai afin d'éclairer le règlement des déplacements transfrontaliers.**

Pratiquement tous les États d'Afrique de l'Ouest ont été incorporés au sein d'un espace politique relativement unifié dans le cadre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO ou ECOWAS en anglais),<sup>1</sup> ce qui fait de cette région un ensemble beaucoup moins fragmenté que de nombreuses autres régions du monde. Du fait de la porosité des frontières qui en résulte, le concept de mouvements transfrontaliers est relativement flexible et la zone connaît un niveau inhabituellement élevé de migration intra régionale – plus de 58 % de la migration en Afrique de l'Ouest s'effectue à l'intérieur-même de la région.

Les flux de migration sont liés non seulement à l'inégalité économique, aux troubles politiques et à la dégradation environnementale mais aussi à des moyens d'existence traditionnels fondés sur une mobilité que les frontières nationales fixées lors de la décolonisation n'ont pas interrompue. De plus, le déplacement imputable aux catastrophes naturelles est fréquent, et près de 9,3 millions de personnes ont été signalées comme ayant été déplacées par des catastrophes naturelles dans la région entre 2008 et 2013.<sup>2</sup>

### Mécanismes de protection en vigueur

Il n'existe à l'heure actuelle aucun consensus international ou propre à la région de l'Afrique de l'Ouest concernant les procédures d'admission et de protection des personnes qui traversent les frontières en situation de catastrophes. Déterminer si ces personnes peuvent être admises dans un autre État afin d'y recevoir de l'assistance et pour combien de temps elles auront la permission d'y rester sont des questions déterminantes.

La Convention de l'UA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (Convention de 1969) élargit les obligations contenues dans la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et étend la définition du non-refoulement de manière à y inclure « des événements qui perturbent gravement l'ordre public ».<sup>3</sup> Il n'est pas clair si les aléas imputables

aux catastrophes naturelles se trouvent inclus dans cette phrase. Son interprétation a subi des variations en fonction des États, en grande partie par manque de consensus concernant le seuil d'application de cette extension de la définition. Le peu d'éléments à disposition tend à suggérer que les États africains ont adopté une approche relativement restrictive de cette définition. En outre, aucun traité ne couvre les personnes qui abandonnent leur lieu d'origine à cause ou parce qu'elles anticipent une crise à déclenchement lent.

Dans la mesure où il n'existe en vertu du droit international aucun droit d'admission dans un pays étranger dans le cas d'un déplacement motivé par une catastrophe due à des aléas naturels, une discussion sur les moyens d'aborder ce type de mobilité dans la région doit nécessairement prendre en considération les politiques de migration et d'asile de la CEDEAO et de ses États membres. La CEDEAO a étendu son mandat initial de manière à enraciner la mobilité dans son projet politique. Son Protocole sur la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement (signé en 1975 et révisé en 1986) donne à tous les citoyens des États membres le droit de vivre et travailler dans un autre pays membre pendant 90 jours.

Le Programme de la CEDEAO pour l'aménagement durable des ressources pastorales et l'organisation de la transhumance<sup>4</sup> est une exception à cette règle de 90 jours du Protocole, et constitue le domaine politique le plus élaboré touchant à la mobilité humaine saisonnière et environnementale. Au cours des années 2000, un document a été conçu spécifiquement à l'intention des éleveurs nomades, le Certificat international de transhumance (CIT) qui pourrait être comparé à un passeport visant à faciliter la transhumance à travers les frontières des éleveurs nomades et de leurs troupeaux.

### Assistance, bonnes pratiques et faiblesses

La Politique humanitaire commune de la CEDEAO a pour objectif d'étendre les capacités nationales et régionales en vue d'apporter aux préoccupations

juin 2015

d'ordre humanitaire des réponses spécifiques au contexte et axées sur les personnes. A noter à cet effet, que les obligations relatives à l'assistance aux migrants en ont été délibérément exclues. Dans le cas de personnes déplacées traversant une frontière suite à une catastrophe, des dispositions particulières devront donc être élaborées dans le cadre du Protocole pour leur permettre d'obtenir une assistance humanitaire ainsi que pour établir les conditions et la durée de leur séjour.

Dans la pratique, le Protocole de la CEDEAO ne fait rien pour éliminer les obstacles déterminants qui pourraient priver les personnes déplacées d'exercer pleinement leurs droits. Par exemple, les démarches nécessaires en vue d'obtenir des documents légaux permettant l'accès au marché du travail et au système de santé peuvent être très complexes et prendre énormément de temps. Les États d'Afrique de l'Ouest s'efforcent toutefois d'améliorer la portabilité des droits sociaux à l'intérieur de la région. La Convention générale de la sécurité sociale de la CEDEAO représente une étape cruciale en termes de garantie de la protection des droits et de l'application des protocoles relatifs à la liberté de mouvement. Les pays de la CEDEAO et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) se sont engagés dans le cadre de la stratégie régionale 2014/2016 à tout faire pour améliorer la protection donnée aux migrants en détresse et bloqués, particulièrement dans les situations de trafic humain. Une protection accrue à l'intention des personnes se trouvant dans ces types de conditions peut en dernier ressort contribuer à améliorer le niveau général de protection de l'ensemble des autres populations mobiles.

D'un point de vue positif, les accords de la CEDEAO en matière de liberté de mouvement ont réduit les menaces auxquelles les migrants sont confrontés dans la région et qui dans d'autres circonstances auraient été contraints de recourir à des passeurs ou d'emprunter des routes dangereuses (comme c'est le cas par exemple dans la Corne de l'Afrique).

Dans le cadre des structures de la CEDEAO, la réduction des risques de catastrophe est confondue avec la gestion des catastrophes et à ce titre traitée par la Direction des affaires humanitaires et sociales. Un Comité technique de gestion des catastrophes a été établi en vue d'appliquer les plans d'action régionaux les plus récents (2010-



UNHCR/G. Gordon

Une famille de réfugiés ivoiriens marchant le long d'un chemin forestier en direction de la ville de Zwedru, dans le sud-est du Liberia, suite à l'éruption de violence en Côte d'Ivoire en 2011.

15). Parmi les organisations régionales disposant de cadres élaborés en matière de réduction et de gestion des catastrophes, la CEDEAO est l'une des seules au monde à organiser officiellement des exercices conjoints de simulation visant à promouvoir la coopération technique et améliorer la formation dans le domaine des interventions d'urgence ; en outre, le développement d'un fonds d'urgence régional est en cours et une équipe d'intervention d'urgence fait office d'instrument de réponse au niveau régional en cas de catastrophe ou de conflit.

Malgré la mise en place de nombreuses dispositions qui permettent aux États d'Afrique de l'Ouest d'intervenir en cas de catastrophe et d'apporter aide et protection aux personnes déplacées, à cette date les interventions sont toutefois restées rudimentaires. L'incapacité à mobiliser des fonds et l'absence d'une réponse coordonnée adéquate capable de couvrir l'ampleur des besoins humanitaires en sont les causes de faiblesse les plus fréquemment citées.

Il n'y a pas eu jusqu'ici de cas dans lesquels des pays d'origine et de destination ont eu à se coordonner dans le contexte d'un déplacement lié à une catastrophe. Pour ce qui est des mouvements de réfugiés, les commissions tripartites établies entre le pays d'origine, le pays d'asile et le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés qui jouent un rôle déterminant dans l'établissement des bonnes pratiques, pourraient servir d'exemple pour les déplacements transfrontaliers suite à une catastrophe. La mise en place de dispositions permettant de renforcer la confiance entre les pays d'asile et les pays d'origine suite à des mouvements de populations liés à des conflits armés est également essentielle.

### Perspectives

L'Afrique de l'Ouest se trouve dans une situation où elle pourrait servir de modèle mondial en ce qui concerne la coopération et le pilotage de solutions novatrices. Le programme Vision 2020 de la CEDEAO définit comme objectif ambitieux une région cohérente « sans frontière » et « entièrement axée sur sa population » ;<sup>5</sup> partager les tâches et coopérer en vue d'apporter de l'aide aux personnes déplacées sont des aspects fondamentaux de la réalisation d'une telle vision. De nombreuses préoccupations subsistent toutefois en ce qui concerne les mouvements de population dans la région. Le Protocole sur la liberté de mouvement de la CEDEAO donne en principe le droit à tous les citoyens de la CEDEAO d'être admis dans les États

membres mais il dépend fortement de la coopération politique et de la bonne volonté des différents pays.

Instaurer des politiques nationales et des programmes de protection temporaire en Afrique de l'Ouest est primordial, dans la mesure où les accords conclus à un niveau plus élevé requièrent une intégration à la législation domestique pour être véritablement utiles. L'élaboration et l'application des politiques nationales devraient s'appuyer sur des accords à un niveau plus élevé comme : l'extension de la période de séjour temporaire et les dispositions spéciales à l'intention des personnes déplacées pour cause de catastrophes ; les dispositions spéciales à l'intention des migrants touchés par une catastrophe, qui pourraient raisonnablement prendre modèle sur le « passeport » CIT ; une meilleure prise en compte des besoins spécifiques des personnes déplacées dans l'application des cadres internationaux en vigueur ; et une meilleure prise en considération des déplacements transfrontaliers potentiels dans le cadre de la protection et de l'assistance humanitaire. Même si les politiques déjà en vigueur constituent une excellente base, il restera important de clarifier les droits et les responsabilités des personnes déplacées par des catastrophes pendant la durée de leur séjour, de manière temporaire ou jusqu'à ce que des solutions plus durables soient trouvées.

Julia Blocher [julia.blocher@ulg.ac.be](mailto:julia.blocher@ulg.ac.be) est doctorante au Centre d'Études de l'Ethnicité et des Migrations (CEDEM), Université de Liège [www.cedem.ulg.ac.be](http://www.cedem.ulg.ac.be) et Assistante de recherche à Sciences Po Paris [www.sciences-po.fr](http://www.sciences-po.fr), Dalila Gharbaoui [Dgharbaoui@doct.ulg.ac.be](mailto:Dgharbaoui@doct.ulg.ac.be) est doctorante au CEDEM et Assistante de recherche au Macmillan Brown Centre for Pacific Studies, de l'université de Canterbury [www.pacs.canterbury.ac.nz/](http://www.pacs.canterbury.ac.nz/) et Sara Vigil [Sara.Vigil@ulg.ac.be](mailto:Sara.Vigil@ulg.ac.be) est Chercheuse associée du FNRS et doctorante au CEDEM.

Sont également remerciés pour leur contribution à cet article : François Gemenne, Florence de Longueville, Nathalie Perrin, Caroline Zickgraf et Pierre Ozer.

1. Les exceptions sont la Mauritanie, Sainte-Hélène et Sao Tomé et Príncipe.

2. IDMC 'Global Estimates 2014: People displaced by Disasters' <http://tinyurl.com/IDMC-2014-GlobalEstimates>

3. Article I (2) et Article II (3).

4. CEDEAO Décision A / DEC.5 / 10/98

5. Commission de la CEDEAO (2011) " CEDEAO vision 2020. Vers une communauté démocratique et prospère » <http://tinyurl.com/ECOWASVision2020>