



HAL
open science

La mobilité dans la Corne de l'Afrique : entre urgence humanitaire et contrainte sécuritaire

Hélène Thiollet

► **To cite this version:**

Hélène Thiollet. La mobilité dans la Corne de l'Afrique : entre urgence humanitaire et contrainte sécuritaire. Migrations Société, 2009, pp.75 - 88. hal-03459931

HAL Id: hal-03459931

<https://sciencespo.hal.science/hal-03459931>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LA MOBILITÉ DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE : ENTRE URGENCE HUMANITAIRE ET CONTRAINTES SÉCURITAIRES

Hélène THIOULET *

Comment fonctionne la mobilité dans une zone de crises et de guerres presque permanentes depuis les années 1960 ? La Somalie, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Soudan et Djibouti sont à la fois des pays d'accueil et de départ de demandeurs d'asile et de migrants. La complexité des itinéraires migratoires et des conditions politiques de l'asile est extrême. En détaillant les stratégies et les perceptions des acteurs de la migration et de l'asile, on constate que le droit à la mobilité se négocie entre urgence humanitaire et contraintes sécuritaires. Migrants et réfugiés aspirent à la libre circulation comme ressource contre la violence ou l'extrême pauvreté et sont poussés à l'exil avec ou sans la protection du droit international humanitaire. Les États de la région et ceux qui interviennent dans la zone (les États-Unis essentiellement) veulent contrôler la mobilité, maintenir les régimes sociaux et politiques en place, sécuriser la mer Rouge et les territoires d'où partent, où arrivent et par où transitent les migrants et les réfugiés. Les organisations intergouvernementales (OIG) et les ONG humanitaires négocient entre ces deux logiques la gestion de la mobilité dans le respect des normes internationales et de la sécurité humaine.

Migrations et sécurité

On entend par "sécurité" l'ensemble de représentations et de stratégies qu'un acteur individuel ou collectif tend à élaborer pour réduire les menaces auxquelles il se juge confronté¹. Processus discursif autant que dispositif matériel, la sécurité est l'aspiration commune de tous les

* Post-doctorante en relations internationales, Institut d'études politiques (IEP), Paris.

1. Cf. HERMET, Guy ; BADIE, Bertrand ; BIRNBAUM, Pierre ; BRAUD, Philippe, *Dictionnaire des sciences politiques et des institutions politiques*, Paris : Éd. Armand Colin, 2006 (6^e édition).

acteurs de la mobilité entre la Corne de l'Afrique et le monde arabe. Elle admet cependant des acceptions radicalement différentes, et le lien entre migrations et sécurité² se décline en fonction des sens que l'on donne au terme "sécurité". Vues des frontières, les migrations sont souvent considérées comme une menace pour l'intégrité territoriale de l'État, dans l'acception la plus classique du concept de sécurité nationale. Danger pour l'indépendance économique, la stabilité sociale ou l'identité culturelle d'un pays, les migrations sont aussi souvent présentées comme une menace non conventionnelle pour la sécurité d'un régime social ou politique.

Du point de vue du droit international, la sécurité est non seulement celle des États, mais aussi celle des individus : la sécurité humaine telle qu'elle a été définie par le rapport du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) de 1995³. Déjà protégés par la convention de Genève de 1951⁴ lorsqu'ils sont reconnus comme réfugiés, les individus se voient garantir un droit humanitaire à la mobilité — le droit d'asile en quelque sorte — validé par des normes internationales et protégé par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Pour les migrants, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990⁵ reste lettre morte, ne garantit aucun droit ni dans les pays d'accueil ni au cours de la migration. En revanche, c'est par la pratique et des statuts intermédiaires plutôt que par le rappel du droit public international que les opérateurs de sécurité humaine — OIG et ONG dans les zones de mobilité forcée — tentent de garantir un minimum de droits aux individus "qui bougent".

L'exil garantit la survie physique des individus avec ou sans statut de réfugié. Quand les migrants n'obtiennent pas de protection sta-

2. On peut citer entre autres WEINER, Myron (Ed.), *International migration and security*, Boulder : Westview Press, 1993, 333 p. ; CHOUCRI, Nazli, "Migration and security : some key linkages", *Journal of International Affairs*, vol. 56, n° 1, Fall 2002, pp. 98-121. On peut rappeler aussi les travaux sur ce thème de la Global Commission on International Migration de l'ONU (GCIM).

3. Document disponible en ligne : http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_fr_contenu.pdf. La sécurité doit appréhender la multiplicité des menaces et donc prendre en compte sept composantes : alimentaire, sanitaire, environnementale, politique, économique, individuelle, communautaire.

4. Convention relative au statut des réfugiés et apatrides, adoptée le 28 juillet 1951.

5. Cette convention, adoptée le 18 décembre 1990 par l'Assemblée générale des Nations unies, est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003. À ce jour, 37 États sont parties : Albanie, Algérie, Argentine, Azerbaïdjan, Belize, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cap-Vert, Chili, Colombie, Équateur, Égypte, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinée, Honduras, Kirghizistan, Lesotho, Libye, Mali, Maroc, Mauritanie, Mexique, Nicaragua, Pérou, Philippines, Sénégal, Seychelles, Sri Lanka, Syrie, Tadjikistan, Timor oriental, Turquie, Ouganda et Uruguay.

tutaire, leur situation dépend des politiques migratoires du pays d'accueil, des politiques souvent liées aux équilibres stratégiques et économiques régionaux. La frontière départageant les catégories de populations est mince, et la détermination de statut reste une des tâches les plus mal-commodes du HCR dans ces contextes d'instabilité économique, politique et sociale durable, de guerres et de violences quasi permanentes. Du point de vue du migrant, la migration est une prise de risque pour un gain de sécurité. L'exil est une assurance individuelle et collective contre l'insécurité, il éloigne le risque vital et garantit la survie des communautés restées dans le pays d'origine via les transferts d'argent des migrants et des réfugiés. Source de sécurité potentielle et assurance d'un revenu (transferts de fonds par les migrants) pour leurs familles, la mobilité est aussi un risque pour les individus : les conditions de l'exil sont souvent dangereuses et les candidats au départ victimes de trafics et d'exploitation.

Les logiques des acteurs individuels et collectifs s'affrontent dans la Corne de l'Afrique sur un théâtre d'opération où les normes sont relativement impuissantes.

Sécurisation de la mer Rouge

La sécurisation⁶ de l'espace historique de circulation que constitue la mer Rouge recouvre deux réalités : un processus discursif qui fait de la Corne de l'Afrique la "corne de la terreur" et un dispositif militaro-humanitaire qui s'empare du contrôle des migrations comme des trafics (de personnes, d'armes, etc.) entre les deux rives de la mer Rouge et du golfe d'Aden.

Depuis le début des années 1990, on observe un verrouillage du champ migratoire qui relie la Corne de l'Afrique et la péninsule Arabique à travers la mer Rouge ainsi qu'une criminalisation de la mobilité. Le verrouillage a des causes endogènes et exogènes.

Les politiques migratoires mises en place par les États de la région fluctuent en fonction des tensions et des crises entre pays d'origine et pays d'accueil, les gouvernements manipulent leur stock de migrants et développent, en général, des politiques restrictives d'accès aux droits devant la pression démographique et économique que l'exercice du

6. Cf. BUZAN, Barry ; WAEVER, Ole, *Regions and powers : the structure of international security*, Cambridge : Cambridge University Press, 2003, 564 p.

droit d'asile fait peser sur les régions d'accueil⁷. Ainsi, devant l'afflux de réfugiés, le Kenya ferme officiellement sa frontière orientale aux Somaliens : si la décision politique n'arrête pas les flux de demandeurs d'asile, elle rend leur passage plus dangereux et favorise l'émergence de réseaux de passage payants.

À la fois pays d'accueil et de départ de populations chassées par la violence et la pauvreté, les pays de la Corne et le Soudan couvrent une zone de mobilité intense sur laquelle ils ont peu de prise. Néanmoins, la présence de réfugiés érythréens au Soudan depuis les années 1960 a servi de levier diplomatique pour Khartoum face au régime d'Issayas Afewerki. À l'inverse, Asmara a utilisé en 2005 la présence de l'opposition soudanaise du Front de l'Est pour faire pression sur le gouvernement soudanais et s'est positionné comme médiateur dans le processus de pacification de l'Est soudanais dans le contexte des accords Nord-Sud de Naivasha signés en 2005. La radicalisation de la dictature érythréenne et sa politique étrangère pro-israélienne au cours des années 1990 ont amené les pays d'accueil traditionnels des Érythréens (Soudan, Yémen, Arabie Saoudite) à restreindre l'entrée des Érythréens sur leur territoire.

La gestion des réfugiés qui arrivent au Yémen depuis les années 1990 représente un enjeu dans les relations américano-yéménites plus que dans les relations du Yémen avec les États indépendants, autonomes ou faillis de la Corne (Somaliland, Puntland et Somalie) par où transitent les Somaliens, les Éthiopiens et les Érythréens.

De fait, la sécurisation de l'espace et la constriction des flux migratoires entre la Corne et la péninsule sont aussi liées à l'action d'acteurs exogènes. La "sécurisation" de la mer Rouge par les États-Unis et l'Europe commence avant le 11 septembre 2001, mais s'intensifie avec la guerre contre le terrorisme⁸.

Aide humanitaire et contrôle militaire

Depuis la déroute américaine de 1993 en Somalie, la Corne de l'Afrique est un point de fixation stratégique pour la politique étrangère

7. Cf. MARCHAL, Roland ; MESSIANT, Christine, *Les chemins de la guerre et de la paix : fins de conflit en Afrique orientale et australe*, Paris : Éd. Karthala, 1997, 259 p.

8. Cf. MARKAKIS, John (Ed.), "The Horn of Africa", *Review of African Political Economy*, vol. 30, n° 97, September 2003, pp. 359-510, mais aussi en français, MARCHAL, Roland, "Somalie : un nouveau front antiterroriste ?", *Études du CERI*, n° 135, juin 2007, pp. 1-28.

des États-Unis. La « guerre contre le terrorisme »⁹ recouvre dans la Corne un ensemble d'opérations qui ont leur racine bien en amont de l'attaque des tours jumelles de New York. L'échec des interventions humanitaires du début des années 1990 a marqué la perception que les acteurs de la politique internationale et notamment les États-Unis ont de la Corne en général et de la Somalie en particulier. Les actions menées en Somalie alliaient des objectifs humanitaires (l'acheminement de l'aide alimentaire et la fin de la famine) et politiques (la stabilisation). La succession des opérations (ONUSOM 1 en janvier 1992, UNITAF, opération sous commandement américain en décembre 1992 à laquelle succède ONUSOM 2 en mars 1993) incarne un des fiascos les plus marquants de l'action internationale après la guerre froide. L'échec de l'attaque de Mogadiscio le 3 octobre 1993 justifie le retrait des troupes américaines engagées en Somalie et marque durablement l'opinion publique américaine¹⁰.

Mélange de politique humanitaire et de stratégie militaire, la Greater Horn of Africa Initiative (GHA) est lancée en 1994 par l'administration américaine sous la présidence de William Clinton à la suite de la visite dans la région de J. Brian Atwood, administrateur de l'United States Agency for International Development (USAID)¹¹. L'initiative doit être une solution politique à l'échec militaire de l'armée américaine en Somalie en 1992. Sous l'autorité directe du président américain et avec à sa tête un administrateur de l'USAID, l'initiative se présente en 1996 comme un projet de coopération. La sécurité militaire (prévention, gestion et résolution de crise) et la sécurité alimentaire sont présentées comme les deux objectifs du projet démocrate. L'initiative militaro-humanitaire devient la structure qui encadre le réseau des agences gouvernementales américaines et coordonne la réforme de l'Intergovernmental Authority on Development (IGAD)¹². En 2001, la guerre contre le terro-

9. ROTBERG, Robert (Ed.), *Battling terrorism in the Horn of Africa*, Cambridge : World Peace Foundation ; Washington : Brookings Institution Press, 2005, 210 p. Voir aussi LYMAN, Princeton N. ; MORRISON, J. Stephen, "The terrorist threat in Africa", *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 1, January-February 2004, pp. 75-86 ; PRENDERGAST, John ; THOMAS-JENSEN, Colin, "Blowing the Horn", *Foreign Affairs*, vol. 86, n° 2, March-April 2007, pp. 59-74.

10. La chaîne d'information américaine CNN fait systématiquement référence aux événements de 1993, par exemple en novembre 2007, lors de violences à Mogadiscio : "Crowd drags Ethiopian corpse, echoing 1993 brutality", <http://edition.cnn.com/2007/WORLD/africa/11/08/somalia.fighting/index.html>

11. L'USAID est l'agence du gouvernement américain chargée de fournir l'assistance économique et humanitaire des États-Unis à travers le monde.

12. L'Autorité intergouvernementale pour le développement, créée en 1986, est à l'origine un projet de gestion régional de la sécheresse. Elle est refondée en 1996 et regroupe six pays : Kenya, Ouganda, Djibouti, Éthiopie, Soudan et Somalie. L'Érythrée s'est retirée de l'organisation en 2007. Son siège est à Djibouti.

risme et l'incapacité à gérer la reconstruction et le développement en partenariat avec les institutions régionales africaines justifient le renforcement de la présence militaire américaine dans la région.

« Guerre contre le terrorisme »

L'identification de la Somalie comme « *bastion du terrorisme* » permet de réhabiliter les partenaires quasi gouvernementaux de la diplomatie américaine qui sont regroupés au sein du très contesté gouvernement provisoire somalien¹³. La GHAI encadre l'IGASOM, l'opération de soutien à la paix en Somalie de l'IGAD (2005-2007), et l'ensemble de l'aide humanitaire. En février 2007 est créé un commandement intégré des opérations militaires en Afrique de l'Est : la sécurisation de l'espace africain dans le voisinage immédiat du monde arabe s'impose à l'administration de George W. Bush¹⁴.

Dans ce cadre de coopération institutionnelle qui militarise l'aide, le contrôle de la Corne de l'Afrique passe par la constriction et le contrôle des flux de population autant que celui de la circulation des armes. À l'image de l'embargo sur les armes, renforcé en 2003, on peut parler d'un embargo sur les migrations dans la Corne¹⁵. L'encadrement militaire de l'action humanitaire est justifié par l'insécurité politique ainsi que par la lutte entre les clans et le gouvernement provisoire notamment dans le sud et le centre du pays. Le Somaliland et le Puntland (Nord) jouent le rôle de refuge et de zones de transit pour les candidats au départ à travers le golfe d'Aden. La coopération sécuritaire mise en place avec le Yémen tend à sécuriser les zones de destination de flux, en démêlant difficilement trafic d'armes, réseaux terroristes et immigration clandestine. Les instances militaires traitent directement avec les gouvernements de ces deux entités territoriales et augmentent leurs effectifs à Djibouti de manière à « *télécommander* » (« *remote control* ») les zones les plus dangereuses du pays.

Les réfugiés sont cantonnés dans les frontières du territoire somalien, dans les camps éthiopiens et kenyans comme celui de Dadaad, à la frontière kenyane, lequel a vu sa population augmenter de 25 % avec

13. Cf. CAMPBELL, Kurt M. ; JOHNSON WARD, Celeste, "New battle stations ?", *Foreign Affairs*, vol. 82, n° 5, September-October 2003, pp. 95-103.

14. Cf. STOUT, David, "U.S. to create a single command for military operations in Africa", *New York Times* du 7-2-2007.

15. L'application de l'embargo sur les armes imposé à la Somalie par la résolution 733 (1992) du 23 janvier 1992 est renforcée par la résolution 1587 (2005) du Conseil de sécurité.

l'insurrection de février 2007 pour atteindre 184 000 personnes¹⁶. Déplacés par la violence, les Somaliens trouvent un refuge tout relatif au Kenya, en Ouganda, au Soudan, en Éthiopie et au Yémen. Les sécheresses et les inondations ajoutent aux violences politiques des déplacements saisonniers (un million de Somaliens ont été déplacés dans leur pays en 2007). La surveillance des routes migratoires vers l'Est mêle contrôle et répression de la piraterie et des trafics avec le contrôle de la mobilité : prisonniers de la Corne, les Somaliens, les Éthiopiens et les Érythréens qui veulent passer en Arabie sont acculés à faire appel aux réseaux clandestins, seuls à offrir une possibilité de circulation dans un contexte de confinement.

Le contrôle des réseaux migratoires et des diasporas somaliennes notamment en Occident complète le dispositif de contrôle territorial par des opérations armées et l'encadrement militaire de la zone et des opérations humanitaires qui s'y déroulent. La criminalisation de la mobilité revêt aussi une dimension financière transnationale et militaire locale. Au titre de la « *guerre contre le terrorisme* », les États-Unis ferment en 2001 un des établissements utilisés par la diaspora somalienne pour les transferts de fonds, la compagnie al-Barakaat qui depuis les années 1980 participait d'un réseau très efficace de transferts en provenance du golfe Arabo-Persique, de Grande-Bretagne, des Pays-Bas et des États-Unis. Accusée de participer au financement du terrorisme international, les transferts de fonds qu'elle effectuait sont bloqués. Alors qu'ils atteignent un milliard par an et représentent en moyenne 23 % du revenu des foyers somaliens, la criminalisation des réseaux de transferts de fonds s'est faite au détriment des populations somaliennes bénéficiaires de ces transferts¹⁷.

Logiques d'exil et stratégies migratoires

Depuis janvier 2008, 15 000 Somaliens ont trouvé refuge dans les pays voisins, au Kenya, à Djibouti, en Éthiopie et jusque dans l'est du Soudan et au Yémen. Le déplacement reste l'unique source de sécurité immédiate pour les Somaliens. Les camps n'offrent pourtant qu'une protection relative, et l'assistance fournie par les organisations inter-

16. www.unhcr.org

17. Cf. HORST, Cindy ; VAN HEAR, Nick, "Counting the cost : refugees, remittances and the 'war against terrorism'", *Forced Migration Review*, vol. 12, n° 14, July 2002, pp. 32-34.

gouvernementales peine à assurer les besoins vitaux de populations nombreuses¹⁸.

La protection offerte par le camp est envisagée comme transitoire, mais elle se révèle durable quand la mobilité devient impossible. Bloqués dans les zones frontières ou les camps, les demandeurs d'asile et les migrants cherchent des stratégies alternatives. Depuis 2007, Djibouti est devenue une route alternative pour les migrants et les demandeurs d'asile devant les risques croissants des traversées vers l'Arabie Saoudite par le golfe d'Aden au départ du Somaliland ou du Puntland. Néanmoins, la voie d'exil qui force le blocus de la Corne reste le golfe d'Aden. Éthiopiens, Somaliens et Érythréens fuient à travers la mer Rouge et le golfe d'Aden vers la péninsule Arabique¹⁹. 25 000 personnes le traversent chaque année grâce à des réseaux de passage clandestin pour atteindre Aden ou la côte sud du Yémen. La péninsule Arabique nourrit l'imaginaire migratoire des populations de la Corne : les pays producteurs de pétrole apparaissent comme un eldorado où la sécurité physique rencontre les aspirations économiques individuelles et collectives. À la fin des années 1980, les travailleurs migrants somaliens sont environ 400 000 dans le golfe Arabo-Persique et en Arabie Saoudite. Démêler les motivations économiques et les contraintes humanitaires de la mobilité s'avère illusoire : déplacés par la violence et aspirant au mieux-être, les Somaliens, les Éthiopiens et les Érythréens qui parviennent à atteindre les pays du golfe ou l'Arabie Saoudite sont dans leur immense majorité des immigrés en situation irrégulière dans des pays non signataires de la convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 et qui ne leur accordent donc pas le droit d'asile.

À travers le continent africain, les routes de l'exil sont orientées vers l'Afrique orientale (Tanzanie) et australe (Afrique du Sud), mais aussi vers le Nord et Israël, ou à travers le Soudan vers la Libye, la Méditerranée et de là vers l'Europe.

18. HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS, *Malnutrition dans les camps de réfugiés somaliens au Kenya*, Rapport du HCR 2007, <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=468a3e3e6>

19. Entre autres rapports sur la question somalienne, on peut mentionner MIXED MIGRATION TASK FORCE SOMALIA (UN), *Mixed migrations : mixed migration through Somalia and through the Gulf of Aden*, avril 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/484d44ba2.html> ; MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, *No choice : Somali and Ethiopian refugees, asylum seekers and migrants crossing the Gulf of Aden*, juin 2008, <http://www.msf.fr/drive/59e5e407baa059e11d6a55c33ae694ce.pdf>

Vies en transit

Le nomadisme est aujourd'hui stigmatisé en Somalie comme dans toute la Corne de l'Afrique et associé à une forme d'arriération sociale. Pourtant la Somalie reste un des derniers pays d'Afrique où la majorité de la population est constituée de pasteurs nomades²⁰. La mobilité en milieu nomade n'a évidemment pas le même sens que dans les sociétés sédentaires : elle *routinise* les modes de vie transfrontaliers et évite les ruptures sociales liées au déplacement. Hors de Somalie, les populations rashaidas par exemple vivent à la frontière soudano-érythréenne et capitalisent sur leur mode de vie transfrontalier : contrebande et lutte armée à géométrie variable en fonction des rapports de force de part et d'autre de la frontière. Le déplacement par la violence peut en partie être rattaché à des logiques nomades, mais le risque vital change dramatiquement les conditions de la mobilité.

On observe néanmoins qu'avec l'implantation de camps le long des frontières nationales dans toute la Corne s'organisent de nouveaux modes de vie transfrontaliers propres aux communautés de réfugiés et de migrants. Ainsi, à la frontière est du Soudan, un réseau dense de camps accueille depuis les années 1960 les réfugiés érythréens qui fuient la guerre d'indépendance érythréo-éthiopienne. Loin de se dépeupler avec l'indépendance de l'Érythrée, les régions de Kassala et de Gedaref continuent d'accueillir les Érythréens qui fuient la dictature d'Issayas Afewerki, mais aussi des Éthiopiens et depuis 1991 des Somaliens. La mobilité transfrontalière perdure alors que le HCR a supprimé la reconnaissance *prima facie*²¹ de la qualité de réfugié des Érythréens en 2002 dans le cadre des « *clauses de cessation* »²². Les réseaux de sociabilité transnationaux et les « *territoires de la mobilité* » participent à la détermination des parcours des demandeurs d'asile et des migrants.

20. Cf. SCHLEE, Günther, "Régularités dans le chaos. Traits récurrents dans l'organisation politico-religieuse et militaire des Somali", *L'Homme*, 2002/1, n° 161, pp. 17-49. 50 % des Somaliens seraient des nomades, environ 25 % vivent dans les villes et les 25 % restants seraient des paysans sédentaires.

21. Mécanisme selon lequel le HCR proclame que toute personne en provenance d'un pays déterminé et déclarant craindre des persécutions doit être considérée comme un réfugié.

22. *The "ceased circumstances" cessation clause for pre-1991 Ethiopian refugees entered into force on 1 March 2000*, UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *UNHCR 2001 Global Appeal*, p. 87, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/publ/openssl.pdf?tbl=PUBL&id=3e2c05cde>

Économie du passage

Les biographies individuelles des migrants et des réfugiés de la Corne de l'Afrique révèlent la complexité des itinéraires migratoires entre proximité géographique, attractivité économique, réseaux historiques de circulation et contraintes juridiques.

Jamal, Érythréen, né en 1971 à Tsorona, à proximité d'Asmara, est musulman hamasen ("jaberti"). Il part pour l'Arabie Saoudite en 1989 : son voyage clandestin l'emmène d'Asmara à Massawa puis à Foro. Les passeurs préfèrent partir de Foro, moins visible que Massawa, et c'est de là qu'ils partent pour Hodeïda au Yémen après un arrêt dans les îles Dahlak.

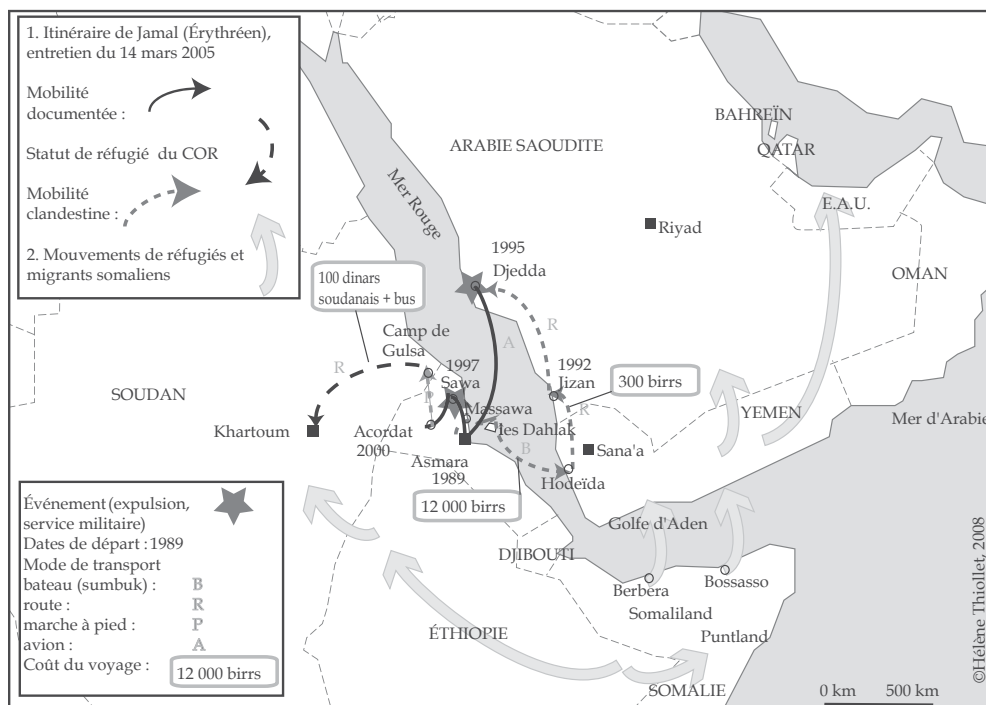
Après deux semaines à Hodeïda, il rejoint Jizan en voiture. Le voyage de Foro à Hodeïda lui coûte 12 000 birr, celui de Hodeïda à Jizan 300 birr²³. Il s'installe à Jizan où il tient une boutique de vêtements durant trois ans. Il vit avec d'autres Érythréens. Il part ensuite pour Djedda où il travaille sans permis de résidence (*iqâma*) et sans garant (*kâfil*). En 1995, il est arrêté et détenu en prison pendant 20 jours avant d'être renvoyé en Érythrée. Transféré en charter à Asmara, il est directement envoyé faire son service militaire à Sawa pour 12 mois de formation puis en poste à Acordat, et ce jusqu'en 1997.

Entre 1998 et 2000 il participe aux combats contre l'Éthiopie et s'échappe en 2000 : il rejoint à pied le camp de Galsa au Soudan. De Galsa, il paie 100 dinars soudanais à un passeur pour quitter le camp et pour se rendre à Kassala où il reste deux mois. Il obtient une carte temporaire de réfugié du Commissariat aux réfugiés (COR) et dépose une demande au HCR pour être réinstallé dans un pays tiers. À Khartoum, il travaille dans le bâtiment et vit au sud du quartier de Sahafat Shareq et aspire à rejoindre l'Europe²⁴.

23. En 1990, le salaire moyen était de 300 birrs (hors secteur agricole), soit environ 30 dollars. Le voyage de 12 000 birrs représente donc 1 000 dollars. Ces données sont issues de l'entretien.

24. Jamal, entretien réalisé le 14 mars 2005 à Sahafat Shareq, Khartoum, Soudan.

Carte 1: Biographie migratoire de Jamal, un migrant érythréen dans le monde arabe : itinéraire et statuts juridiques



Organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales : solutions transitoires pour la protection des migrants et des réfugiés

Le terrain de la Corne de l'Afrique est clairement celui des « *urgentistes* »²⁵ : les famines, les massacres incitent à l'action d'urgence. Pourtant, la mobilité est un phénomène social et politique de long terme et sa gestion un effort au long cours pour le HCR et les ONG présentes dans la région. Les solutions statutaires ne résolvent ni les enjeux de protection juridique ni les besoins d'assistance des populations.

Le HCR est confronté dans la Corne à l'échec des programmes d'aide et à la durabilité des crises militaires, alimentaires, sociales, politiques et économiques. Il affronte la difficulté à déterminer les statuts des populations qu'il prend en charge : l'identification est souvent incertaine alors que la pression sécuritaire pour contrôler, recenser et contenir les

25. POULIGNY, Béatrice, "L'humanitaire non gouvernemental face à la guerre : évolutions et enjeux", *Politique Étrangère*, vol. 68, n° 2, 2003, pp. 367-380, <http://www.ceri-sciencespo.com/cherlist/pouligny/huma.pdf>

flux s'accroît. Enfin, dans un environnement dangereux, les agents du HCR et des ONG sont presque systématiquement encadrés par des militaires éthiopiens, américains, kenyans et leurs actions "intégrées" dans des dispositifs militaires. Dans ce contexte, le HCR innove et trouve des solutions transitoires pour garantir *a minima* la sécurité des populations en mouvement.

Asile durable

Alors que le HCR cherche des solutions « durables » au déplacement par la violence, l'agence des Nations unies pour les réfugiés se voit aussi obligée de reconnaître le caractère durable de l'asile dans une région de crises endémiques. Le traitement par le HCR du cas des réfugiés érythréens dans l'est du Soudan offre un exemple frappant des arrangements juridiques que l'agence propose quand la réalité contredit les réglementations de la mobilité.

Le concept de « *protracted refugees* »²⁶ n'est pas né dans la Corne en 2004²⁷, mais il décrit la situation des Érythréens réfugiés au Soudan depuis les années 1960. Malgré la fin de la guerre d'indépendance (1991), la crise économique, la dérive autoritaire du régime érythréen au pouvoir et la reprise du conflit avec l'Éthiopie entre 1998 et 2001 alimentent les mouvements de populations qui sont devenus essentiellement clandestins. Lorsqu'en 2002 les Érythréens sortent de la sphère de protection du HCR, les ex-réfugiés qui refusent de rentrer en Érythrée ou réémigrent après avoir tenté de réintégrer la "patrie", comme ceux qui sont déboutés d'une demande de reconnaissance individuelle, se retrouvent sans statut. Techniquement "sans papiers", les quelque 300 000 Érythréens du Soudan obtiennent du HCR une protection temporaire²⁸.

26. CRISP, Jeff, *No solutions in sight : the problem of protracted refugee situations in Africa*, San Diego : Center for Comparative Immigration Studies, CCIS, University of California, December 2002, Working Paper 68, 30 p., <http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg68.pdf>. Voir aussi EXECUTIVE COMMITTEE OF THE HIGH COMMISSIONER'S PROGRAMME, Standing Committee, 30th Meeting, "Protracted refugee situations", 10 June 2004, EC/54/SC/CRP.14, <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/40c982172.pdf>

27. En Angola en 2004 et en Côte d'Ivoire en 1999, le HCR avait créé un statut transitoire d'« *ex-réfugié* ».

28. "Country operation plan : Sudan", 2004. www.unhcr.org

Trafic et migrations mixtes

Les organisations humanitaires sont confrontées au dilemme dont les termes sont la lutte contre le trafic de personnes et la protection des personnes. Durant la saison de navigation (septembre-mars) la presse fait quotidiennement état de naufrages ou de massacres à bord des bateaux de passeurs dans le golfe d'Aden. Le risque humanitaire est immense pour les candidats au départ qui partent de la côte somalienne (Puntland-Somaliland) ou de Djibouti. Le droit international condamne les passeurs²⁹, mais doit protéger les victimes du trafic³⁰. Le contrôle et l'interdiction du passage par les États et les opérateurs de sécurité montrent leurs limites dans le golfe d'Aden. Officiellement, les Somaliens sont au nombre de 90 000 au Yémen, et ils seront près de 110 000 en 2009. Essentiellement dispersés dans les villes yéménites, seuls 9 000 d'entre eux acceptent de résider dans le camp d'al-Kharaz, mais au nord d'Aden plus de 15 000 d'entre eux vivent dans le quartier de Basateen. Ces réfugiés bénéficient d'une reconnaissance au Yémen alors que leurs compagnons de voyage éthiopiens (Oromo) et érythréens risquent l'expulsion.

Entre les réseaux terrestres et maritimes du trafic, l'économie du passage implique des groupes mafieux autant que des membres de la police ou des gouvernements concernés. Le HCR et les ONG peinent à organiser une migration sans risque alors que les impératifs sécuritaires formulés notamment par les États-Unis gèlent la mobilité : les camps frontaliers de Somalie, surchargés et mal approvisionnés, rivalisent mal avec l'espoir tenace d'atteindre le golfe Arabo-Persique ou l'Arabie Saoudite *via* le Yémen.

Le concept de "migration mixte" a été créé en 2006 pour offrir un cadre de gestion de flux migratoires qui n'ont pas d'"étiquettes". Cette redéfinition de la mobilité est un symptôme de l'ambiguïté des situations auxquelles sont confrontés les acteurs humanitaires dans un contexte de conflits et d'enjeux sécuritaires³¹. Les "migrations mixtes" sont des

29. Le protocole de l'ONU contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air (protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé) a été signé le 12 décembre 2000 à Palerme et définit le trafic de migrants comme « *le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État* ».

30. Article 5 du protocole : « *Les migrants ne deviennent pas passibles de poursuites pénales en vertu du présent Protocole du fait qu'ils ont été l'objet des actes énoncés à son article 6* ».

31. Le Haut Commissaire António Guterres invite à considérer avec une « *attention toute particulière* » les flux migratoires qui aujourd'hui sont souvent « *mixtes* », c'est-à-dire que les migrants et les réfugiés se déplacent côte à côte, souvent de façon irrégulière, utilisant les mêmes itinéraires et les mêmes modes de transport. En 2006, le plan d'action en 10 points du HCR sur la protection

flux de personnes qui sont soit techniquement des “migrants clandestins”³², soit des demandeurs d’asile en attente de la réponse à leur demande, soit encore des personnes qui ont perdu un statut provisoire de protection... Les Éthiopiens qui traversent le golfe d’Aden relèvent de ces “flux mixtes”.

Le concept de “migrations mixtes” est un cadre d’action bien plus qu’une norme juridique. Il répond à des logiques opérationnelles dans le contexte micro-régional de la mer Rouge, mais il a aussi été utilisé par le HCR en Méditerranée au cours de l’année 2007 sur les sites italiens d’arrivée des migrants clandestins en provenance d’Afrique subsaharienne. L’extension de cet usage transitoire révèle deux logiques apparemment antagonistes : la difficulté croissante des organisations internationales à « dire le droit » à la mobilité des populations déplacées par la violence, et la volonté de ces instances d’intégrer les « *sans-titres et sans-papiers* » dans une forme même mineure de régulation et de protection. En ce sens, le concept reste ambigu.

Le droit de circuler ?

La mobilité des populations de la Corne de l’Afrique est empêchée par la prévalence des enjeux sécuritaires et la criminalisation de la circulation ou alors instrumentalisée par les gouvernements. Le verrouillage de l’espace n’empêche pas les Somaliens, les Éthiopiens ou les Érythréens de prendre le risque d’une traversée périlleuse, de l’exploitation et des violences des passeurs, de déboursier le prix de l’exil à travers la mer ou par voie de terre. Dans un contexte de restriction du droit à la mobilité même pour les déplacés par la violence, le coût humain et financier de la mobilité augmente, les risques qu’elle comporte aussi. Les agences internationales censées incarner un droit à la circulation dans le contexte qui est celui de la Corne négocient des compromis sur la protection statutaire au profit de la circulation. Réponse pragmatique au verrouillage, le HCR mène une politique internationale des migrations forcées³³ pragmatique et décomplexée mais dont l’avenir reste incertain.



des réfugiés et les migrations mixtes établit plusieurs mesures pour aider les États à faire face au problème. <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&page=home&id=44b262dd4>

32. L’inclusion, dans les termes de référence des programmes du HCR des populations de « *migrants clandestins* » ou d’« *irréguliers* », indique assez que le HCR tente d’englober dans la sphère des personnes qui relèvent du mandat du HCR au cours des phases de détermination de statut notamment.

33. Cf. CASTLES, Stephen, “The international politics of forced migration”, *Development*, vol. 46, n° 3, September 2003, pp. 11-20.