

La protection des personnes déplacées au Mali.

Protection of displaced people in Mali

Idrissa DEMBÉLÉ
Enseignant-chercheur
l'Université privée de Gestion et de
Développement Durable (UniGDD), Mali

Idrissa DEMBÉLÉ
University Professor
Private University of Management and
Sustainable Development (UniGDD), Mali



Résumé

En 2012, le Mali est tombé dans une crise politique et sécuritaire qui a eu de nombreuses répercussions sur la vie des populations, notamment pour celles d'entre elles vivant dans les zones de tensions. Cette crise a poussé des milliers de personnes sur les routes de l'exil dans le but de trouver un havre de paix tant à l'intérieur mais aussi à l'extérieur du pays. La présente étude a pour objet d'analyser les règles relatives à la protection des personnes déplacées au Mali, afin d'en saisir l'efficacité. Les résultats obtenus convergent à dire que les mécanismes actuels ne permettent pas une protection efficace des personnes déplacées. Face à ce problème nous proposons une approche globale et inclusive qui associe toutes les personnes concernées par le problème c'est-à-dire les États, les organisations internationales, les ONGs mais aussi et surtout les personnes déplacées puisque c'est de leur protection dont il est question. Cette approche devrait s'attaquer aux causes profondes qui font que les individus sont obligés de se déplacer. En cela, les problèmes d'ordre social, politique, économique et structurel que connaissent la plupart des pays producteurs de personnes déplacées.

Mots clés : Protection, Personnes déplacées, conflits armés, Camps de déplacées, convention de Kampala.

Abstract

In 2012, Mali fell into a political and security crisis that had many repercussions on the lives of people, especially those of them living in areas of tension. The crisis has pushed thousands of people into exile with the aim of finding a haven of peace both inside and outside the country. The purpose of this study is to analyze the rules relating to the protection of displaced persons in Mali, in order to grasp their effectiveness. The results obtained converge in saying that the current mechanisms do not allow effective protection of displaced persons. Faced with this problem, we are proposing a comprehensive and inclusive approach which brings together all those concerned by the phenomenon, i.e. States, international organizations, NGOs, but also and above all displaced persons since it is their protection referred. This approach should address the root causes of why people are forced to move. In this, the social, political, economic and structural problems experienced by most of the IDP producing countries.

Keywords: Protection, Displaced persons, armed conflicts, IDP camps, Kampala Convention.

1- Introduction

Longtemps considéré comme un pays relativement stable, le Mali est confronté depuis 2012 à l'une des crises les plus redoutables de son histoire. Cette crise, s'inscrit dans la droite lignée des mouvements de rébellions des populations touarègues du septentrion malien, depuis l'indépendance. La crise de 2012 a eu des répercussions profondes sur l'intégrité du territoire national et sur les populations vivant dans les zones de tension. C'est ainsi que des milliers de personnes ont été contraints de se déplacer. Les estimations les plus crédibles font état de près d'un demi millions de personnes déplacées aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur du pays¹. En juin 2013, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du Mali atteignait 353 455, son niveau record². Au 30 juillet 2016, si les organisations en charge du suivi de l'évolution de ces déplacements

internes estimaient à 474 231 le nombre d'individus retournés, elles enregistraient encore, à cette même date, 33 042 personnes déplacées à l'intérieur du Mali, soit 6 992 ménages³. Ces personnes vivent dans les conditions les plus difficiles, dans nombre de cas, ces individus ont dû partir laissant derrière eux presque tout ce qu'ils possèdent. Ils sont obligés de parcourir de longues distances, souvent à pied, pour trouver un sanctuaire à l'écart des combats. Des familles sont dispersées, des enfants sont séparés de leurs parents dans le chaos de la fuite, des personnes âgées trop faibles pour entreprendre un voyage aussi pénible, sont abandonnées à leur sort...

Plusieurs règles concourent à la protection des personnes déplacées. Ces règles se retrouvent aussi bien sur le plan international, régionales et locales. Toutefois il est de la responsabilité première des États d'assurer la protection des personnes vivant à l'intérieur de ses frontières, surtout pour celles d'entre elles qui sont en situation de vulnérabilité. Cependant, le fait que l'Etat n'assure pas une protection aux personnes déplacées internes n'est pas témoin d'une absence de protection pour celles-ci. La Communauté

¹ HCR, « *État des lieux de la situation au Mali* », Rapport, n°14, 1er janvier 2013, disponible sur www.unhcr.org/ Consulté le 15 Septembre 2018 à 13h 10.

² CMP, Rapport sur les mouvements de populations, 8 septembre 2016 <https://mali.iom.int/sites/default/files/CMP%20reports/Rapport%20CMP%2008%20Septembre%20202016.pdf>, consulté le 23 septembre 2016 à 17 h 11.

³ Ibidem.

internationale, les organismes internationaux, les agences humanitaires, les ONGs...doivent aussi apporter leur concours à la protection des personnes déplacées à l'intérieure de leur propre pays.

Cette étude a pour objectif d'analyser les règles relatives à la protection des personnes déplacées au Mali afin de saisir leur efficacité. Notre objet d'étude étant les personnes déplacées il convient de définir avant tout cette notion qui doit être distinguée de certaines notions voisines avec lesquelles elle entretient certaines similitudes. Ainsi dit que faut-il entendre par personnes déplacées ?

La réponse à cette question n'est pas autant aisée. En effet, de nombreuses dénominations sont utilisées pour qualifier les Personnes déplacées qui n'ont pas franchi les frontières internationales d'un État. Entre autres des auteurs utilisent l'expression de Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays⁴, et de Personnes déplacées internes (PDIPP ou PDI). L'expression anglaise Internally displaced Persons (IDPs) correspond à la traduction française Personnes déplacées internes (PDI), tandis que certains n'hésitent pas à qualifier les Personnes déplacées internes comme les réfugiés de l'intérieur, Internally refugees⁵, d'autres préfèrent l'expression « réfugiés *intra-muros* »⁶ en opposition aux « déplacés *extra muros* ». Ainsi, les Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

doivent être distinguées des « réfugiés ». Le terme « réfugié » est réservé, en droit international, à ceux qui ont franchi une frontière internationale et qui se sont vus reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention relative au statut de réfugiés⁷. Au début des années quatre-vingt-dix, le Secrétaire général de l'ONU de l'époque a effectué des consultations auprès des gouvernements, ONG et agences onusiennes, pour identifier les Personnes déplacées sur la base de la définition suivante : « *Personnes qui ont été forcées de fuir leurs foyers soudainement, (...) et qui se trouvent sur le territoire de leur propre pays.* »⁸ Cette définition rejoint celle des Principes Directeurs.⁹ Certains chercheurs accusent l'inadéquation de la protection internationale des personnes ayant fui une situation de violence¹⁰. Il existe un vide juridique dans la protection des déplacées internes. C'est ce que pense Cécile DUBERNET¹¹ pour qui, le concept de Personnes déplacées a été forgé dans un contexte où la pratique et l'urgence dominait. C'est ainsi que de 1991 jusqu'en 1996, l'implication des nations unies se fait de façon improvisée au cas par cas. Une telle approche a été par ailleurs dénoncée par le Comité permanent inter organisation à la suite d'une réunion les 22 et 23 juin 2005, qui reconnaît « *L'absence d'obligation de rendre compte sur le plan opérationnel et l'absence de leadership* » et qu'une approche « au cas par cas » par

⁴ Notamment dans les Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays, Doc. off. CES NU, 54 sess., Doc NU E/CN.4/1998/53/add.2 (1998) [Principes directeurs].

⁵ ALBERT Sophie, « Réfugiés de l'intérieur », droits protection et assistance aux personnes déplacées, in Lassailly-Jacob, V., Marchal Jean-Yves, André Quesnel (dir.). « Présentation » in Déplacés et réfugiés. La mobilité sous contrainte. IRD (colloques et séminaires), Paris. 1999. p.49-69.

⁶ AGIER, Michel, Gérer les indésirables, des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire, Flammarion, Paris, 2008, p. 51

⁷ Convention relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, 189 R.T.N.U. 137 (entrée en vigueur : 22 avril 1954).

⁸ Cité dans l'étude complète du Représentant, E/CN.4/1993/35, § 34.

⁹ E/CN.4/1998/53/Add.2, § 2 de l'annexe intitulée Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

¹⁰ Voir entre autres Atle Grahl-Madsen, « *Refugees and Displaced Persons : Meeting the challenge* », 1985, 54 Nordisk.

¹¹ DUBERNET Cécile, « *Du terrain au droit, du droit sur le terrain ?* », Recueil Alexandries, Collections Esquisses, septembre 2007, url de référence: <http://www.reseau-terra.eu/article/644.html>

les organismes opérationnels à mener à des « lacunes considérables à des rivalités entre organismes et à des engagements à court terme, ainsi qu'à des lacunes dans l'établissement des normes dans le suivi et les comptes rendus des activités. »¹². Pour d'autres les Personnes déplacées ne sont que la face cachée du problème qui est celui des réfugiés. Tel est l'avis de Denis ALLAND qui trouve que « [l]e régime international des réfugiés issu des années cinquante est un système réactif, (...). Tout commence et tout cesse suivant que l'on se trouve hors ou dans le giron de l'État d'origine »¹³. D'autres sont plutôt sceptiques à la reconnaissance d'une protection spécifique pour les Personnes déplacées¹⁴. Pourtant, l'on peut légitimement se demander si le phénomène grandissant des déplacements internes ne reflète pas la non-moins croissante difficulté que connaissent ces réfugiés à trouver asile au-delà de leurs frontières internationales¹⁵. Dans « *La pertinence de la protection des réfugiés au XXI^{ème} siècle* », Gilbert JAEGER distingue la protection réactive de la protection proactive¹⁶. Pour lui depuis l'avènement de la protection contemporaine au 20^{ème}, le système international de protection était réactif, en ce qu'à cette période encore, on ne protège le réfugié qu'après que celui-ci l'est devenu, généralement en quittant le pays où il (elle) craint la persécution. Selon

le HCR, « (...)on ne tenait guère de prévenir de tels mouvements (de réfugiés) en s'attaquant aux causes du déplacement dans le pays d'origine (...) Le concept de solution présupposait l'existence de populations exilées. La préoccupation première était de résoudre les problèmes des réfugiés, et non le problème des réfugiés »¹⁷. Cette protection est différente de la protection proactive qui s'exerce dans le pays où l'on craint la persécution et avant que le futur réfugié éventuel ne le quitte. Cette conception nouvelle (la protection proactive) de la protection internationale a été également développée par Sadaka OGATA, alors Haut-commissaire¹⁸. Dans sa thèse de doctorat soutenu en 2010, M. Daltio opère une distinction entre les déplacés « visibles » et les déplacés « invisibles »¹⁹. Les déplacés visibles sont ceux qui relèvent des statistiques du gouvernement. Ces déplacés sont les plus médiatisés et bénéficient de l'aide et l'assistance de l'État. Quant aux déplacés « invisibles », celles qui ne veulent pas être repérées ou celles qui choisissent l'accueil dans des familles ou le rassemblement en petits groupes mobiles plutôt que les grands sites ; ces déplacés échappent aux radars du droit international et donc ne bénéficient pas, comme c'est le cas pour les premiers de l'assistance de l'État et des organisations humanitaires. Nous pouvons en dire autant des déplacés maliens au sujet des quels, Pénélope Muteteli, responsable UNHCR de la coordination des actions des humanitaires à destination des déplacés internes,

¹² IASC, ONU, sommet tenu les 22-23 juin 2005.

¹³ ALLAND Denis, « *Le dispositif international du droit de l'asile : Rapport général* » dans Société française pour le droit international, Droit d'asile et des réfugiés, Colloque de Caen, Edition Pedone, Paris, 1997, pp. 13-92, notamment p. 79.

¹⁴ Voir par exemple, BARUTCISKI Michael, « *Tensions between the refugee concept and the IDP debate* » dans Forced Migration Review, No. 3, December 1998, pp. 11-14, notamment p. 14.

¹⁵ GALINDO-VELEZ Francisco. *Conflits armés et Déplacement : Problématiques et Défis*. p. 25, in CICR, Humanitaire et conflits armés. Les défis contemporains. Hors-série, Colloque IESUE-CICR, Paris, 28 et 29 juin 2010, 73 pages.

¹⁶ Gilbert (J). (2001). La pertinence de la protection des réfugiés au XXI^{ème} siècle, RQDI, Vol. 14. 1, p. 5

¹⁷ H.C.R., Les réfugiés dans le monde (1995), p.30

¹⁸ OGATA (Sadako). (28 mai 2003). *Empowering People for Human Security*, Payne Lecture, Stanford (Calif.), Stanford University. Cité par Aubin (L.), « Chapitre 6 — La sécurité humaine et l'UNHCR », in Guillaume Devin, Faire la paix, Presse de Sciences Po « Références », 2009, p. 149-171.

¹⁹ DALTO, (Marzia.), (2010). *Le juge colombien vis-à-vis du déplacement forcé*. p.8, version française, disponible sur <https://tel.archives-ouvertes.fr>, consulté pour la dernière fois le 7 aout 2018 à 22h15

reconnait que leur dispersion complique le travail des humanitaires²⁰.

Une des théories explicatives de la migration internationale et du déplacement forcé concerne les théories « macro » (« *macro theories* »). Ces théories mettent l'accent sur les conditions structurelles et objectives qui agissent comme des facteurs de répulsion (*push factors*) et d'attraction (*pull factors*) pour les migrants²¹. Cette approche doit être largement explorée pour une efficacité dans le cadre de la protection des personnes déplacées. Cette idée est aussi soutenue par Francis Deng pour qui : « *L'un des points essentiels à considérer pour saisir le phénomène du déplacement est que la plupart des Personnes déplacées vivent dans des pays en développement et sont originaires de pays en développement ayant de graves difficultés d'édification nationale(...)* ». ²² Cela pose clairement la nécessité de repenser le système actuel de protection des personnes déplacées en s'attaquant aux causes profondes et immédiates qui sont à la base des déplacements forcés.

Au regard de toutes ces considérations en lien avec notre objet d'étude, il convient de poser les questions suivantes : quels sont les mécanismes de protection des personnes déplacées au Mali ? Les règles protégeant les personnes déplacées sont-elles efficaces ?

²⁰ Pénélope (M.), cité par Millecamps, (M.), (2012). *Les déplacés invisibles de Bamako*, article, hors-séries, en ligne sur <http://www.slateafrique.com/96929/mali-les-deplacés-invisibles-de-bamako>. Consulté pour la dernière fois le 12 juillet 2018 à 16 h 19.

²¹ BOSWELL (C.), (2002). *Addressing the causes of migratory and refugee movements: The role of the European Union*, Working paper, N° 73 for UNHCR, p.3

²² Étude complète de M. Francis Deng, Représentant du Secrétaire général, sur les personnes déplacées dans leur propre pays, présentée à la 49^{ème} session de la CDH, E/CN.4/1993/35

Cette recherche part des hypothèses suivantes :

- Malgré l'existence de nombreuses règles visant à protéger les personnes déplacées au Mali, cette protection reste insuffisante.
- Les règles juridiques actuelles ne permettent pas d'assurer une protection efficace des personnes déplacées.
- Pour une meilleure protection des personnes déplacées, il est impératif d'impliquer tous les acteurs au processus de protection. De même, il n'y aurait pas de solutions durables tant que l'on ne s'attaquerait pas de façon appropriée aux racines du mal, c'est-à-dire les causes profondes qui sont à la base du déplacement.

2- Matériel et Méthodes :

Cette recherche a été essentiellement basée sur l'analyse documentaire. Ainsi différents types de documents en rapport avec l'objet d'étude ont été examinés. Ils sont entre autres des ouvrages généraux, des ouvrages spécifiques, des articles de revues ou de presse, des thèses... Nous avons procédé à l'approche exégétique pour analyser les règles juridiques nationales et internationales en rapport avec notre objet d'étude. L'internet est aussi une source d'information privilégiée. Par le biais de l'internet, nous avons pu obtenir des informations récentes sur notre sujet d'étude. L'internet nous a également permis d'avoir accès à des données secondaires. Il s'agit entre autres des rapports d'études des Organismes humanitaires nationales et internationales, des ONGs, ...

Par données secondaire il faut entendre ici '*Les éléments informatifs rassemblés pour des fins autres que celles pour lesquelles les données avaient été recueillies*

*initialement*²³. Pour éviter le piège des données secondaires²⁴, ces données ont été soumises à l'analyse secondaire qui, quoiqu'elle dégage le chercheur de la responsabilité de la collecte des données, ne dispense nullement celui-ci de celle de s'assurer de leur validité et de leur fiabilité²⁵.

3- Résultats

3-1 Présentation du contexte de l'étude

Pays vaste avec une superficie de 1241 238 km² situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, de 1991 jusqu'au début de 2012 encore, le Mali était considéré comme un pays particulièrement stable. Avant la crise de 2012, de grandes réformes institutionnelles étaient en cours²⁶. Historiquement, les principaux groupes ethniques du Mali ont vécu en relative harmonie et ont développé des consensus sociaux à même de régler les conflits. Certains groupes du Nord, dont particulièrement les Touareg, se sont souvent sentis marginalisés par le pouvoir central. Depuis l'indépendance du pays, en 1960, une partie de ceux-ci ont mené des révoltes armées (1963, 1990, 2006) visant l'indépendance de leur région qu'ils appellent « l'Azawad ». À plusieurs reprises, particulièrement entre 1991 et 1994, les populations touaregs ont été

victimes de représailles et d'exactions, perpétrées par des membres des forces de l'ordre et des milices pro-gouvernementales qui demeurent jusqu'à présent impunis²⁷. Depuis le début des années 2000, l'instabilité au Nord du Mali a été accentuée par l'installation progressive sur ce vaste territoire d'éléments islamistes d'obédience salafiste en provenance principalement de l'Algérie, connus sous le nom d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI). Plus récemment, la chute du régime en place en Libye a précipité le retour de soldats touareg d'origine malienne lourdement armés après le pillage des stocks de l'armée libyenne²⁸. Par ailleurs, l'inégalité dans le processus de développement, les disparités de richesses entre le Nord et le Sud ainsi que la gestion discutable des crises précédentes ont contribué à l'émergence de la crise. Au Sud, la lenteur qui caractérise les efforts visant à réduire la pauvreté et éradiquer la corruption au sein de l'appareil étatique est à l'origine d'une insatisfaction croissante d'une grande partie de la population envers le pouvoir en place. Ce climat délétère a conduit le pays vers une crise multiforme qui poussera de nombreux individus sur les routes de l'exil.

3-1-1 Les déplacements de personnes au Mali

Le Mali est une vieille terre de migration (Keita, 2011)²⁹. Ce phénomène s'explique d'une part par sa position géographique,

²³ TURGEON (J.) et BERNATCHEZ (J.), Les données secondaires, in GAUTHIER (B.) (dir.), Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données, p.490, 5^{ème} ed. PUQ, 2009, 780 pages.

²⁴ Voir à ce sujet, LESAGE(A.D) et al. « 'What's up doc ?' ». Le contexte, les limites et les enjeux de la médecine fondée sur des données probantes pour les cliniciens (evidence- Based Medicine)'. Revue canadienne de psychiatrie, vol. 46, 2001, p. 396 à 402

²⁵ TURGEON (J.) et BERNATCHEZ (J.), Les données secondaires, in GAUTHIER (B.) (dir.), op.cit.

²⁶ Parmi ces initiatives, on peut citer entre autres, l'instauration en 2003 du Bureau du Vérificateur général et le lancement d'une réforme de la justice...

²⁷ International Crisis Group. (18 juillet 2012). *Mali : éviter l'escalade*, Rapport Afrique No 189, à la p. 2, [Mali : éviter l'escalade], en ligne : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/we-st-africa/mali/189mali-eviter-l-escalade.pdf> Consulté le 15 Avril 2019 à 16 heure.

²⁸ Diploweb.com, «Géopolitique du Mali, un Etat failli ?», Disponible sur <http://www.diploweb.com/Geopolitique-du-Mali-un-Etat.htm>, Consulté le 15 Avril 2019 à 16 h 30.

²⁹ Keita, M. (2011). La migration irrégulière au Mali. Notes d'analyse et de synthèse, 2011/53, série sur la migration irrégulière. Module socio-politique. Disponible sur www.carim.org/ql/MigrationIrreguliere.

mais aussi par des facteurs d'ordre historique, socio culturelle, économique (Diombana, 2009). Si plusieurs déplacements internes ont eu lieu au Mali de façon intermittente pendant les périodes de grandes sécheresse et les conflits politiques, notamment les rébellions Touaregs antérieures³⁰, c'est en 2012 avec le conflit armé au nord du pays que le phénomène de déplacement forcé s'est exacerbé. Le 17 janvier 2012, le MNLA³¹, renforcé par des combattants de retour de Libye, a lancé une offensive contre l'armée malienne pour obtenir l'indépendance du nord. À la mi-mars 2012, environ 93 400 civils étaient déplacés à l'intérieur des frontières du Mali et environ 99 000 autres trouvaient refuge dans les pays voisins, principalement en Algérie, au Burkina Faso, en Mauritanie et au Niger, fuyant les affrontements entre les forces gouvernementales et les combattants touaregs ainsi que les représailles de l'armée malienne³². Profitant du vide politique laissé par le coup d'État³³ à Bamako, les rebelles touaregs se sont emparés des villes de Kidal, Gao et Tombouctou en seulement trois jours, entre le 30 mars et le 1^{er} avril 2012, obligeant l'armée malienne à battre retraite. Le MNLA était soutenu par un groupe islamiste lourdement armé, Ansar Dine, une milice aux liens supposés avec Al-

Qaïda au Maghreb Islamique(AQMI). Des membres du groupe islamiste nigérian Boko Haram ont également été vus à Gao aux côtés de combattants du MNLA. À la suite de la proclamation de l'indépendance de l'Azawad, le 06 avril par le MNLA, l'imposition de la charia par Ansar Dine qui avait pris le contrôle de plusieurs villes du nord, a provoqué le déplacement de 107 000 personnes à titre préventif³⁴. Les violations des droits de l'homme perpétrées dans le nord du pays sous le joug des islamistes, ont conduit de nombreux parents à fuir pour assurer une éducation à leurs enfants et par crainte pour la sécurité de leurs filles. D'autres déplacements ont été provoqués par les affrontements qui ont opposé en juin 2012 les rebelles du MNLA aux combattants du Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), une émanation d'AQMI. En juillet, le nombre de déplacés avait atteint 174 000³⁵. Selon l'ONG save the children, les enfants déplacés et réfugiés étaient au nombre de 203 500³⁶. La progression des islamistes a incité Bamako à demander l'aide des Nations Unies et de la France. Cette dernière a lancé une offensive militaire baptisée « opération Serval », et la résolution 2085 adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU en décembre 2012 a permis le déploiement rapide de la Mission Internationale de Soutien au Mali sous Conduite Africaine (MISMA) aux côtés de l'armée malienne en vue de la reconquête du nord. De violents combats ont éclaté à la mi-janvier 2013 dans plusieurs villes du centre et du nord du Mali, incitant les populations à chercher refuge au sud ou à se disperser dans le désert, notamment près de la frontière algérienne, qui a immédiatement été fermée par les autorités. Le nombre de PDI, estimé à

³⁰ Avant l'indépendance du pays en 1960, les Touaregs ont commencé à revendiquer une plus grande autonomie, la reconnaissance de leur langue et de leur culture ainsi que des opportunités de développement économique. Ils ont mené une série d'insurrections contre le gouvernement malien en 1962-1963, entre 1990 et 1996, puis entre 2007 et 2009, entraînant des populations à se déplacer tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.

³¹Le MNLA (Mouvement National de libération de l'Azawad) a été créé en octobre 2011 de la fusion de plusieurs groupes touaregs.

³²CMP, *Rapport sur les mouvements de populations*, 8 septembre 2016 <https://mali.iom.int/sites/default/files/CMP%20reports/Rapport%20CMP%2008%20Septembre%20202016.pdf>, consulté le 10 Juin 2019.

³³Amnesty International Mali, retour sur cinq mois de crise, Rébellion armée et Putsch militaire, 2012.

³⁴ Mali, CMP, (2013). *Rapport. Estimations des personnes déplacées internes*. 8-14 janvier 2013.

³⁵ OCHA, (2013). *Mali: Urgence complexe*. Rapport de situation n°25 (13 février 2013)

³⁶ Save the Children 13/02/2013

198 500 avant le début des combats, était passé à 227 206 en l'espace d'un mois³⁷.

3-1-2 Accueil et hébergement des personnes déplacées internes

Contrairement aux réfugiés qui vivent dans des camps d'accueil, les personnes déplacées sont dispersées pour la plupart d'entre elles dans des familles d'accueil. Ce phénomène tient à la sociologie malienne quasiment axée sur la solidarité et l'entraide entre les différentes couches socio-culturelles et ethniques. Sur toute l'étendue du territoire il n'existe qu'un seul « camp de personnes déplacées internes » officiellement³⁸, c'est le Camp de l'hôtel des chauffeurs size à Sévaré à Mopti au centre du pays, héberge 500 personnes³⁹. Cette situation entraîne une dispersion des personnes déplacées dans les différentes régions du Mali. Ce qui rend difficile leur monitoring et leurs prises en charge. De plus, l'insécurité généralisée, le manque de stabilité et les conditions géographiques ont limité l'accès et la marge de manœuvre de l'aide humanitaire aux populations affectées dans le nord⁴⁰. Au Mali, l'accès aux personnes déplacées est rendu encore plus difficile par le caractère aléatoire des conditions de sécurité. Depuis les événements de mai 2014 survenus à Kidal et dans certaines localités de Gao et

Tombouctou, l'accès humanitaire s'est vu gravement affecté. Ainsi dans ces régions, des zones restent encore inaccessibles et sous le contrôle des groupes armés. De manière générale, plusieurs acteurs humanitaires ont constaté qu'une proportion importante de déplacés internes qui se sont installés dans les villes du sud (Bamako, Mopti, Ségou) appartiennent aux catégories des petits commerçants, des artisans, des salariés divers ainsi que des fonctionnaires⁴¹. Un premier constat est alors axé sur le rôle primordial que jouent les familles hôtes à l'arrivée de familles déplacées (qui sont souvent nombreuses) en matière d'accueil et d'assistance. En plus de l'hospitalité, on observe que le partage des denrées alimentaires est la forme d'aide la plus courante qui est fournie par les familles d'accueil – suivi de près de la prise en charge des dépenses médicales et des frais scolaires. Par exemple, il y eu une augmentation de 2000 XOF en moyenne (environ 4 USD) par jour en matière de dépenses en denrées alimentaires depuis l'arrivée des familles déplacées pour chaque famille hôte enquêtés sur Bamako⁴². Ces différents changements poussent également les familles d'accueil à adopter des stratégies d'adaptation négatives très similaires à celles des familles déplacées : endettement/emprunt, déscolarisation des enfants, diminution des rations alimentaires, vente de biens familiaux, réduction du nombre de repas, etc. Les familles déplacées survivent à Bamako principalement grâce à l'accueil et les autres signes de solidarités des familles hôtes mais aussi grâce aux transferts d'argent effectués par leurs familles ou leurs proches. Un deuxième constat qui caractérise les familles déplacées en zones urbaines est lié à leur mobilité en matière

³⁷Voir OIM, doc, la crise au Mali sous l'angle de la migration, juin 2013, p12. Voir aussi <http://data.unhcr.org/MaliSituation/regional.php>

³⁸ ACTED a relevé dans le quartier de Niamana, commune de Kalabancoro, quelques cas spontanés et limités de centres d'accueil des déplacés mais cela semble être un cas particulier. Voir, ACTED MALI-Rapport, « Rapport d'enquête de vulnérabilité populations déplacées et hôtes affectées par la crise au Nord du Mali », Août 2013, 32 pages ;

³⁹ Situation de l'abri au Mali. Revue des données secondaires.(décembre 2012). www.sheltercluster.org/ www.reach-initiative.org

⁴⁰ IDMC (octobre 2012), Au moins 118 000 personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays après la prise du Nord – Source : www.internal-displacement.org, consulté le 22 Mars 2014 à 16 h 11.

⁴¹ ACTED (septembre 2012b), Enquête de Vulnérabilité : Populations Déplacées et Hôtes Affectées par la Crise au Nord du Mali. Commune 1, Commune 5 et Commune de Kalabancoro, District de Bamako, Mali.

⁴² Ibid.

de logement à Bamako. On constate que non seulement les tailles de ménage de ces familles fluctuent mais qu'il y a de plus en plus de familles déplacées qui déménagent ou qui tentent de s'installer en location. À l'heure actuelle il est difficile de quantifier ou d'avoir une idée précise du nombre de familles déplacées concernées par ce phénomène. Cette mobilité en matière de logement engendre certains impacts négatifs, cela rend plus difficile la réinsertion économique, une scolarisation suivie ainsi qu'une intégration communautaire⁴³.

3-2 Normes relatives à la protection des déplacés internes

Les textes relatifs à la protection des personnes déplacées au Mali sont très limités. C'est sur le plan international qu'il faut voir de véritables efforts dans la protection et l'assistance aux personnes déplacées.

3-2-1 Les règles nationales

L'analyse des normes en vigueur au Mali démontre la nécessité d'accomplir des progrès significatifs en matière de protection des personnes déplacées. Les principaux textes juridiques en matière de protection des personnes déplacées sont les suivants :

- La constitution malienne du 25 février 1992

Si la constitution malienne n'évoque pas directement les personnes déplacées, il n'en demeure pas moins que celle-ci garantit un ensemble de droits fondamentaux de l'homme dont toute personne devrait bénéficier. Par exemple l'article 2 de la Constitution du Mali de

1992 affirme que : « [t]ous les Maliens naissent et demeurent libres et égaux en droits et en devoirs. Toute discrimination fondée sur l'origine sociale, la couleur, la langue, la race, le sexe, la religion et l'opinion politique est prohibée. » Les dispositions du Titre I de la Constitution énumèrent les droits et devoirs des individus. Certaines de ces dispositions comme celles relatives aux droits à « l'éducation, l'instruction, la formation, le travail, le logement, les loisirs, la santé, et la protection sociale » (article 17), se réfèrent expressément au principe de non-discrimination, ou utilisent une formulation d'application générale en ce sens. De même, l'article 27 de la Constitution (Titre II) confère à « tous les citoyens en âge de voter, jouissant de leurs droits civiques et politiques » le droit de vote au suffrage « universel, égal et secret ».

- Stratégie Nationale de Gestion des personnes déplacées internes et des Rapatriés

Adoptée en mai 2015, la Stratégie a pour objectif de contribuer à la stabilisation post-conflit par le biais de la réinsertion socioéconomique des populations affectées par le conflit, afin de créer un environnement favorable au développement durable du pays. Il faut reconnaître que ce document a un caractère plutôt politique et sa mise en œuvre reste donc soumise à la volonté politique. Ce document ne constitue pas en soi une véritable règle en faveur des Personnes déplacées et ne se limite ainsi qu'à fixer des objectifs. Bien que ce document ne contienne pas de définition générale des personnes déplacées, il fait référence aux personnes déplacées comme étant les membres « du mouvement massif de populations des régions [du nord] à l'intérieur du pays »⁴⁴.

⁴³Voir OIM, doc, la crise au Mali sous l'angle de la migration, juin 2013, p12. Voir aussi <http://data.unhcr.org/MaliSituation/regional.php>

⁴⁴ Mali. Stratégie Nationale de Gestion des Personnes Déplacées Internes et des Rapatriés. Mai 2015, §1.

- **Décision n° 2016 0109 MSAHRN-SG, 28 avril 2016**

Le gouvernement du Mali a ratifié la convention de l'Union Africaine pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique. Cependant la dimension législative pour la transposition de cette convention en droit interne n'est pas encore effective. C'est ainsi qu'en Avril 2016, le Ministère de la solidarité et de l'action humanitaire a officiellement créé au Mali le comité chargé de préparer les activités relatives à l'intégration de la dite-convention dans la législation nationale.

- **Orientations et Priorités du Gouvernement pour la Période 2013-2018**

Le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG), pour la période 2013-2018, est élaboré sur la base des hautes orientations du Président de la République. Il se propose de prendre en charge les priorités du Président de la République à travers la restauration de l'intégrité du territoire et la sécurisation des biens et des personnes, la réconciliation des maliens et la consolidation de la cohésion sociale, la refondation des institutions publiques et l'approfondissement de la démocratie, la promotion des femmes et des jeunes et la construction d'une économie émergente. Il énonce les directives et les priorités du gouvernement malien pour la période 2013-2018 qui est marquée par la crise institutionnelle et le conflit armé de 2012 dans le Nord du Mali. Le PAG est fondé sur six axes⁴⁵ majeurs et devrait impliquer l'ensemble des ministères.

3-2-2 Les règles internationales et régionales

Plusieurs normes concourent à la protection des personnes déplacées. Nous nous intéresseront ici aux principes directeurs relatifs à la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leurs propres pays et la Convention de Kampala relative à la protection des personnes déplacées en Afrique.

- **Les principes directeurs**

Les Principes directeurs ont été présentés en 1998 par M. DENG, Représentant du secrétaire Général en charge des personnes déplacées internes. Même s'ils n'ont pas une valeur juridique contraignante au même titre qu'un traité, les principes directeurs sont une compilation des normes du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés qui s'applique par analogie. Plusieurs résolutions des Nations Unies font référence à ces principes. Les principes directeurs adoptent une définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays⁴⁶. Ils sont au nombre de trente et s'articulent en cinq parties. Rédigés par Francis M. Deng et un groupe d'experts juridiques internationaux, les principes directeurs traitent toutes les phases de la protection, entre autres de la protection avant le déplacement jusqu'à la fin du déplacement et le retour volontaire des personnes déplacées⁴⁷.

- **La Convention africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées (Convention de Kampala).**

La Convention de Kampala a été adoptée par l'Union Africaine lors de sa Session du 22 au 23 Octobre tenue à Kampala en Ouganda. Contrairement aux principes directeurs qui n'ont aucune valeur juridique contraignante, la Convention de Kampala établit un cadre juridique

⁴⁵ Programme d'Action du Gouvernement 2013-2018 (PAG), Primature du Mali, novembre 2013

⁴⁶Voir *supra* note 10, p.4

⁴⁷ Idem

contraignant commun pour élaborer des réponses globales aux déplacements internes. Elle définit les personnes déplacées⁴⁸. Les objectifs de la Convention de Kampala sont à la fois de mettre en place un cadre juridique approprié pour apporter une protection et une assistance aux personnes déplacées internes en Afrique, mais aussi et surtout, de « *promouvoir et renforcer les mesures nationales destinées à prévenir ou à atténuer, interdire et éliminer les causes premières du déplacement interne* »⁴⁹. La Convention s'organise selon les obligations qui incombent aux États parties, aux organismes internationaux et humanitaires ainsi qu'à l'Union Africaine tout en affirmant sans équivoque dans son préambule qu'il appartient aux États parties de respecter, protéger et mettre en application les droits des personnes déplacées, sans aucune forme de discrimination. Depuis son adoption en octobre 2009 jusqu'au 10 juillet 2015, 40 États membres avaient signé la Convention et 24 l'avaient ratifié et y avaient adhéré.⁵⁰ Quant au Mali, le pays a ratifié la convention de Kampala le 16 juin 2010 et a déposé les instruments de ratification auprès de l'Union Africaine en novembre 2012.

4 Discussion

Les résultats de cette étude révèlent l'absence de règles juridiques propres à la protection des personnes déplacées au Mali. Sur le plan national les règles protégeant les personnes déplacées se limitent à des politiques, à des programmes, stratégies et plans d'actions.

⁴⁸ Voir la Convention de Kampala, article 1^{er} (K).

⁴⁹ Voir Préambule et article 2 de la Convention de Kampala.

⁵⁰ Voir dans ce sens, la liste des pays africains ayant ratifié la Convention de Kampala au 10 juin 2015. Cette liste de pays est disponible en ligne sur le site web de l'Union africaine à l'adresse suivante : <http://www.au.int/en/sites/default/files/Convention%20on%20IDPs%20-%20displaced...pdf>, page consultée le 10 septembre 2017.

Cette défaillance est comblée par une foulitude de norme sur le plan international. D'autre part certaines « *règles pratiques* » permettent d'assurer une protection non officielle aux personnes déplacées. Ces règles existent indépendamment des « *normes officielles* » et constituent un rempart important pour la protection des déplacées internes.⁵¹ Il suffit de rappeler que le Mali regorge de solides mécanismes traditionnels, familiaux et communautaires pour la prise en charge des couches vulnérables de la communauté⁵². Toutefois, au regard de la complexité de la crise que traverse le pays et la fragilité des institutions, ces règles ne permettent pas d'assurer une protection efficace des déplacées maliennes. La nature aléatoire de la guerre et la dispersion des personnes déplacées entre les communautés d'accueil ne laisse pas la tâche facile aux organismes humanitaires, notamment pour ce qui concerne le profilage et la prise en charge des besoins des personnes déplacées. À cela s'ajoute d'autres facteurs tels que la sécheresse, les inondations, les épidémies qui viennent fragiliser les moyens d'existence des familles d'accueils. De plus en mars 2020, l'apparition de la COVID 19 a accentué la vulnérabilité des populations et la sévérité des besoins sectoriels et intersectoriels des agences et organismes de protection⁵³.

Conclusion

⁵¹ Voir à ce propos de la distinction entre les normes officielles et les normes pratiques, O. de Sardan (JP), (2008). À la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique, in Afrique : pouvoir et politique. Discussion paper, n°5. Du même auteur, Du « problème des écarts » aux « normes pratiques ». Les régulations informelles au sein des bureaucraties publiques. (2008), Hors-série.

⁵² Familles élargies, orphelinats, associations des enfants des rues, structures religieuses...

⁵³ Aujourd'hui, le pays compte 11,7 millions de personnes affectées parmi lesquelles 5,9 millions sont dans le besoin d'assistance humanitaire. Voir www.humanitarianresponse.info/operations/Mali. Consulté le 21 Janvier 2021 à 21h 16 mn.

De cette étude on peut retenir que les mécanismes de protections des personnes déplacées se résument essentiellement en normes officielles, même si certaines normes pratiques apportent quelques réponses aux problèmes spécifiques des personnes déplacées. Toutefois ces règles ne permettent pas d'assurer une protection efficace aux personnes déplacées. Leurs caractères essentiellement réactif laisse entrevoir qu'elles visent à protéger des problèmes spécifiques que occasionne le déplacement plutôt que de chercher à éviter que des personnes ne soient contraintes au déplacement.

Mais la protection des personnes déplacées n'est pas une chose aisée. Elle implique des rapports difficiles entre souveraineté des États et protection des droits de l'Homme. Au demeurant toute solution efficace à la problématique du déplacement doit favoriser à long terme la création de conditions politiques et sociales qui n'obligeraient plus les populations à fuir en recherche de sécurité. C'est là où réside le véritable défi de la protection international des personnes déplacées.

Bibliographie sélective

1. AGIER M. (2008). Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire. Editions Flammarion, 352p
2. ALBERT S. (1999). « Réfugiés de l'intérieur », droits protection et assistance aux personnes déplacées, in Lassailly-Jacob, V., Marchal Jean-Yves, André Quesnel (dir.). « Présentation » in Déplacés et réfugiés. La mobilité sous contrainte. IRD (colloques et séminaires), Paris. 1999. p.49-69.
3. DALTO M. (2010). Le juge colombien vis-à-vis du déplacement forcé, p.8, version française, disponible sur <https://tel.archives-ouvertes.fr>
4. DEMBELE I. (2020). Deux organismes importants dans la protection des déplacés internes au Mali : Le CICR et le HCR. Rasp Vol. 2 n°1, pp 96-110
5. C. BOSWELL (2002). Addressing the causes of migratory and refugee movements: The role of the European Union, Working paper, N°73 for UNHCR, p.3
6. Gilbert J. (2001). La pertinence de la protection des réfugiés au XXIème siècle, RQDI, Vol. 14. 1, p. 5
7. KEITA M. (2011). La migration irrégulière au Mali. Notes d'analyse et de synthèse, 2011/53, série sur la migration irrégulière. Module socio-politique. Disponible sur www.carim.org/ql/MigrationIrreguliere.
8. Gouvernement de la République du Mali, Plan d'actions prioritaires d'urgence (PAPU) du Gouvernement 2013-2014. consulté le 20 Octobre 2018.
9. Groupe Sectoriel de Protection, Rapport Novembre-Décembre 2014, http://www.Globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Mali/files/Mali_PC_Strategy_December_2012_FR.pdf, consulté le 10 Décembre 2015