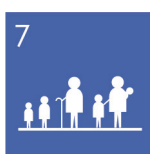


16.

En eaux troubles :
les opérations de sauvetage en
Méditerranée centraleEugenio Cusumano¹ et Matteo Villa²FACTEURS DE
VULNÉRABILITÉMIGRANTS
DISPARUS

Résumé : Dans ce chapitre, nous examinons l'évolution du rôle joué par les forces de sécurité italiennes et européennes, les organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que la garde côtière et la marine libyennes dans la conduite d'opérations de recherche et de sauvetage (SAR) et de contrôle aux frontières dans le couloir de la Méditerranée centrale, qui relie la Libye à Malte et à l'Italie. Ce faisant, nous étudions l'articulation entre l'évolution des opérations SAR et le nombre de départs de migrants irréguliers depuis la Libye et de décès en mer. Nos conclusions indiquent que les opérations SAR menées par les ONG et les autorités européennes ont joué un rôle important dans la réduction du bilan humain des traversées maritimes, sans contribuer notablement à encourager les migrations irrégulières.

Avec plus de 15 000 décès signalés entre 2014 et 2019, le couloir de la Méditerranée centrale reliant la Libye à Malte et à l'Italie est la frontière la plus meurtrière du monde. Le nombre élevé de victimes en mer a poussé les États et les acteurs non étatiques à lancer plusieurs missions spéciales de recherche et de sauvetage (SAR) maritimes. La portée, l'intensité et les suites de ces efforts sont toutefois très variables. Le présent chapitre présente succinctement les opérations SAR menées dans le couloir de la Méditerranée centrale, qui relie la Libye, Malte et l'Italie, entre 2013 et janvier 2020. À cet effet, la section I décrit les quatre grandes phases de l'évolution des politiques conçues en vue tant de sauver des vies que de gérer les migrations irrégulières depuis la Libye vers l'Europe au cours de la dernière décennie. Les sections II à VI étudient chacune de ces phases en détail. La section VII et les conclusions qui s'ensuivent analysent l'articulation entre les opérations SAR, la mobilité humaine et la sécurité humaine, en étudiant l'interaction entre les opérations de sauvetage, l'ampleur des flux migratoires maritimes et les victimes en mer.

16.1. L'évolution du sauvetage en
Méditerranée centrale

La fragile articulation entre les efforts visant à contenir les migrations irrégulières à destination de l'Europe et l'impératif moral de réduire les victimes en mer a généré un éventail complexe de mesures de contrôle aux frontières maritimes et de politiques humanitaires. Le présent chapitre n'a pas pour objet de toutes les étudier en détail. De manière générale, on peut toutefois distinguer quatre phases.

¹ Institut Universitaire Européen et Universiteit Leiden.

² Institut pour les études de politique internationale.

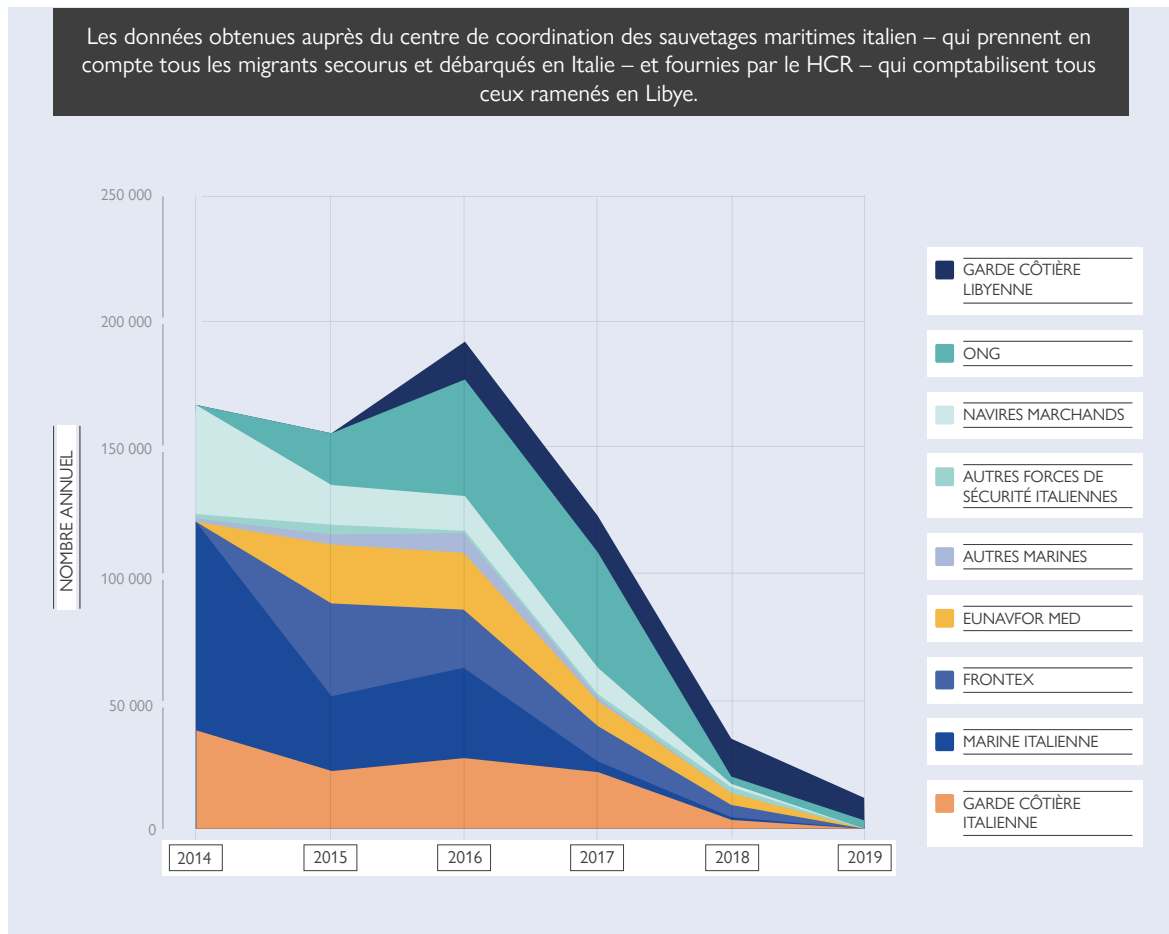
Dans la première phase, qui s'est achevée à la fin de 2013, aucune ressource navale spécifiquement affectée à la recherche et au sauvetage n'a été déployée en Méditerranée centrale. Des opérations de sauvetage ont été ponctuellement menées par les autorités italiennes et maltaises ainsi que par des navires marchands et des bateaux de pêche.

Dans la deuxième phase, des ressources étatiques militaires et des forces de l'ordre ont directement mené des activités proactives de recherche et de sauvetage. En octobre 2013, l'Italie a lancé l'opération *Mare Nostrum* visant à secourir tous les migrants en détresse repérés dans les régions italiennes, maltaises et libyennes de recherche et de sauvetage. Bien que *Mare Nostrum* ait été suspendue au bout d'un an, des missions de l'Union européenne ainsi que la marine et la garde côtière italiennes ont continué de secourir un grand nombre de migrants tout au long de 2015 et 2016.

La troisième phase, qui correspond approximativement à 2016 et 2017, a vu la société civile jouer un rôle central dans la recherche et le sauvetage. Face au désengagement des ressources navales de l'Union européenne en Méditerranée centrale, un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) ont commencé à mener des activités SAR sous la houlette du centre de coordination des sauvetages maritimes italien (MRCC). Au total, les bateaux d'ONG ont secouru 111 478 migrants entre 2014 et 2017 (Guardia Costiera, 2019).

Dans la quatrième phase, qui court depuis 2018 jusqu'à début 2020, la plupart des migrants qui traversent la Méditerranée centrale – dont le nombre a baissé pour revenir aux niveaux relevés avant 2013 – ont été interceptés dans les eaux libyennes et renvoyés en Libye par la garde côtière et la marine libyennes du Gouvernement d'entente nationale de Tripoli. Cette évolution s'explique par la volonté du Gouvernement de se déclarer responsable de sa région de sauvetage maritime et d'assumer cette responsabilité, mais également par la décision de l'Italie de restreindre les activités des ONG qui interviennent en mer et de ne plus servir de lieu de débarquement des migrants secourus dans le sud de la Méditerranée.

Figure 16.1. Nombre de migrants secourus par organisation, 2014-2019



Source : Figure établie à partir des données du centre de coordination des sauvetages maritimes italien et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

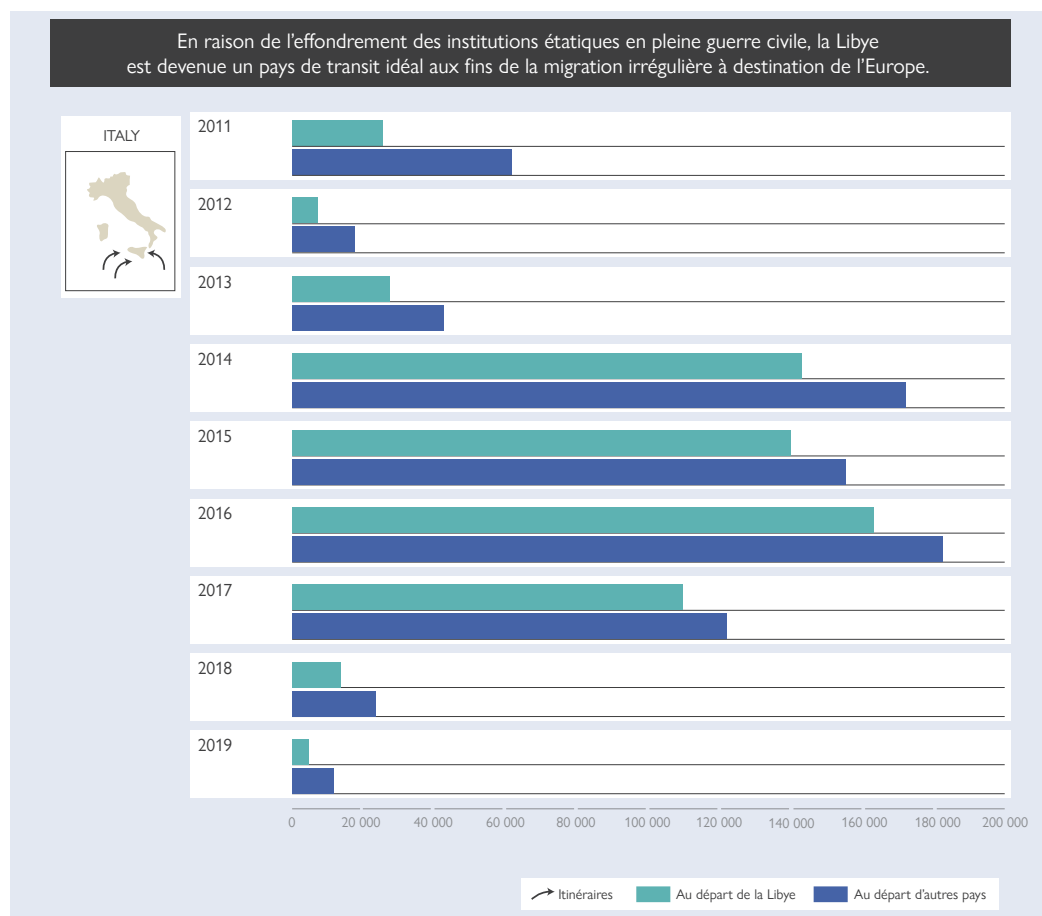
La figure 16.1 illustre l'évolution du nombre total de personnes secourues par les ressources d'États européens, la société civile, des navires marchands ainsi que la garde côtière et la marine libyennes au large des côtes libyennes entre 2014 et la fin de 2019. La Tunisie et Malte ayant participé à un très petit nombre d'opérations SAR (seules 2 142 personnes ont été débarquées à Malte entre 2014 et 2019), nous nous basons sur les données obtenues auprès du centre de coordination des sauvetages maritimes italien – qui prennent en compte tous les migrants secourus et débarqués en Italie – et fournies par le HCR – qui comptabilisent tous ceux ramenés en Libye.

Les politiques adoptées pendant chacune des phases précitées ont été examinées. Parmi les divers arguments invoqués, on peut citer l'affirmation selon laquelle l'Union européenne n'a pas réussi à agir face aux victimes en mer ; la crainte que les opérations SAR dans le cadre desquelles des migrants sont débarqués en Europe agissent comme un facteur d'attraction des migrations ; et l'accusation selon laquelle les activités de la garde côtière et de la marine libyennes mêlent sauvetage et interception, violant le droit des migrants à demander une protection internationale ainsi que les libertés fondamentales de toutes les personnes remises en détention arbitraire. Les sections qui suivent présentent une analyse plus systématique de ces efforts de sauvetage en étudiant chaque phase en détail.

16.2. De la chute de Kadhafi à *Mare Nostrum*

Les soulèvements dans le monde arabe et le renversement du régime de Muammar Kadhafi en Libye n'ont pas été immédiatement suivis d'une explosion du nombre de traversées irrégulières de la Méditerranée centrale. Si un premier pic de traversées irrégulières au départ de la Tunisie avait déjà été observé en 2011, le nombre de traversées a de nouveau baissé en 2012 avant de s'envoler à partir de mi-2013 (Fargues, 2017). En raison de l'effondrement des institutions étatiques en pleine guerre civile, la Libye est devenue un pays de transit idéal aux fins de la migration irrégulière à destination de l'Europe (Al Arabi, 2018).

Figure 16.2. Arrivées irrégulières par mer en Italie (2011-2019)



Dans le même temps, les politiques élaborées par l'Italie pour décourager les migrations irrégulières au départ de la Libye ont été non seulement vidées de leur substance par l'effondrement du régime de Muammar Kadhafi, mais également remises en cause sur le plan juridique par la Cour européenne des droits de l'homme. La coopération sur la gestion des migrations figure en bonne place dans le traité d'amitié, de partenariat et de coopération signé par l'Italie et la Libye en 2008, dans lequel les deux parties s'engagent à patrouiller le long des côtes libyennes au moyen de bateaux fournis par l'Italie et dotés d'équipages conjoints. Dans son arrêt de l'*Affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie* de 2012, la Cour européenne des droits de l'homme a cependant conclu qu'en ramenant en Libye les migrants secourus, la marine italienne avait violé le principe de non-refoulement, qui interdit de renvoyer des migrants et de réfugiés dans des lieux où leurs droits fondamentaux seraient menacés (Moreno-Lax et Papastavridis, 2016, p. 4).

Depuis, les autorités italiennes ont débarqué toutes les personnes secourues en mer sur le territoire italien. Les opérations SAR sont toutefois demeurées intermittentes et largement restreintes à la région de sauvetage maritime italienne. Malte s'est également abstenue d'aider proactivement les migrants en détresse en mer, laissant la plupart des bateaux poursuivre vers le nord et limitant les opérations SAR à des situations de danger manifeste et imminent (Klepp, 2011, p. 550). Dans ce contexte, de nombreuses opérations de sauvetage ont été menées par des navires marchands et des bateaux de pêche. La plupart d'entre eux ont rallié de leur propre initiative l'île italienne de Lampedusa, voire les côtes siciliennes. Cependant, la vague de traversées de la Méditerranée a fortement augmenté le nombre et la visibilité des victimes en mer. Les deux grands naufrages survenus en octobre 2013 ont forcé le Gouvernement italien à mener des missions de sauvetage plus proactives, plus près des eaux libyennes (Baldwin-Edwards et Lutterbeck, 2019 ; Steinhilper et Gruijter, 2018).

16.3. Sauvetage maritime piloté par les États : *Mare Nostrum* et au-delà

Les efforts déployés par l'Italie en vue de, simultanément, prévenir les victimes en mer, réduire les arrivées irrégulières non détectées et arrêter les passeurs se sont traduits par le lancement de *Mare Nostrum*. La mission, qui couvrait une zone opérationnelle incluant les régions de sauvetage maritime libyenne, maltaise et italienne, a fait intervenir 34 navires de guerre de la marine et 900 marins, qui ont porté secours à plus de 156 000 migrants en un an d'activité. De nombreuses opérations SAR, cependant, sont toujours menées par des navires marchands, qui, rien qu'en 2014, ont secouru plus de 40 000 migrants (Cusumano, 2019a).

Au fil du temps, la mission *Mare Nostrum* a essuyé un nombre croissant de critiques, accusée de constituer une passerelle vers l'Europe et un facteur d'attraction involontaire des migrations irrégulières, encourageant davantage de migrants à tenter la dangereuse traversée maritime (Chambre des Lords, 2016, p. 5). En novembre 2014, le Conseil de l'Union européenne a convenu de remplacer la mission de la marine italienne par l'opération *Triton*, menée par le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (plus connu sous le nom de Frontex). En avril 2015, le Conseil conjoint des Ministres des affaires étrangères et de l'intérieur de l'Union européenne a triplé le budget de *Triton* et étendu son périmètre opérationnel à 138 milles au large de la côte italienne. La fonction première de la mission reste toutefois le contrôle aux frontières, devant les opérations SAR. En juin de la même année, l'Union européenne a également lancé une mission militaire de politique de sécurité et de défense commune, intitulée EUNAVFOR MED opération SOPHIA, chargée de lutter contre le trafic illicite de migrants. Bien que les mandats de *Triton* et d'EUNAVFOR MED ne prévoient pas d'opérations SAR, les deux missions ont dûment observé l'obligation morale et juridique de secourir les personnes en détresse, et porté secours à plus de 106 000 migrants en 2015 et 2016. Pendant la même période, la marine et la garde côtière italiennes ont continué de mener séparément des opérations SAR, portant secours à plus de 110 000 personnes (Cusumano, 2019b).

16.4. Initiatives non gouvernementales de recherche et de sauvetage : La montée et le déclin d'ONG de sauvetage en mer

Le manque de ressources en matière de sauvetage découlant de l'arrêt de *Mare Nostrum* a incité plusieurs ONG humanitaires à intervenir en affrétant ou en acquérant des bateaux en vue de porter secours aux migrants en détresse et de les débarquer en Europe. Entre 2015 et 2017, tous les migrants secourus par des ONG ont été débarqués en Italie. Des bateaux d'ONG n'ont été autorisés à débarquer des migrants à Malte qu'en quatre occasions en 2018 et en 2019. Les opérations SAR non gouvernementales ont débuté en septembre 2014 avec la création de l'organisme caritatif maltais Migrant Offshore Aid Station (MOAS). En 2015, l'exemple de MOAS a été suivi par Sea-Watch et par les antennes de *Médecins Sans Frontières* à Bruxelles et à Barcelone. En 2016, dix ONG distinctes intervenaient en mer. Le tableau 1 liste toutes les ONG intervenant en mer et les bâtiments qu'elles ont utilisés au fil du temps. Seules les organisations MOAS et *Médecins Sans Frontières* ont utilisé simultanément deux bateaux en 2015 et en 2016.

Tableau 16.1. ONG de sauvetage maritime en Méditerranée centrale

ONG	Moyens	Période d'intervention
MOAS	<i>Phoenix</i> , 40 m <i>Responder</i> , 51 m	Septembre 2014-septembre 2017
Médecins Sans Frontières	<i>Dignity 1</i> , 50 m <i>Bourbon Argos</i> , 68 m <i>Prudence</i> , 77 m <i>Ocean Viking</i> , 69 m	Depuis mars 2015
Sea-Watch	<i>Sea-Watch 1</i> , 27 m <i>Sea-Watch 2</i> , 33 m <i>Sea-Watch 3</i> , 50 m	Depuis avril 2015
Sea-Eye	<i>Sea-Eye</i> , 23 m <i>Seefuchs</i> , 26 m	Depuis mai 2016
LifeBoat Project	<i>Minden</i> , 23 m	Juin-septembre 2016
ProActiva	<i>Astral</i> , 30 m <i>Golfo Azzurro</i> , 37 m <i>Open Arms</i> , 37 m	Depuis juin 2016
SOS-Méditerranée	<i>Aquarius</i> , 77 m <i>Ocean Viking</i> , 69 m	Depuis février 2016
Jugend Rettet	<i>Iuventa</i> , 37 m	Juillet-septembre 2016
Boat Refugee Foundation	<i>Golfo Azzurro</i> , 37 m	Septembre-octobre 2016
Save the Children	<i>Vos Hestia</i> , 57 m	Septembre 2016-septembre 2017
Mission Lifeline	<i>Lifeline</i> , 33 m <i>Eleonore</i> , 20 m	Depuis juin 2017
Mediterranea Saving Humans	<i>Mare Jonio</i> , 37 m <i>Alex</i> , 20 m	Depuis octobre 2018
Aita Mari	<i>Aita Mari</i> , 32 m	Depuis novembre 2019

Malgré la taille limitée de la plupart des bateaux des organisations, les ONG ont assuré la majorité des opérations SAR, portant secours à plus de 40 000 migrants par an en 2016 et en 2017. Coordonnées par le centre de coordination des sauvetages maritimes (MRCC) italien, les ONG débarquaient les migrants dans le port indiqué par les autorités italiennes ou se contentaient de secourir les migrants en détresse jusqu'à ce qu'un bâtiment de plus grande taille les transporte en Italie (Cusumano, 2019b ; Cuttitta, 2018).

Le sauvetage maritime non gouvernemental est toutefois devenu la cible de vives critiques. La crainte que les ONG constituent un facteur d'attraction des migrations irrégulières, initialement soulevée par Frontex (2017) puis reprise avec force par des dirigeants de l'opposition, des procureurs et des médias italiens, a poussé les autorités italiennes à restreindre ou à décourager de plus en plus leurs activités. Nombre de ces mesures, telles que le code de conduite de 2017 sur le sauvetage maritime, ont été appuyées par le Conseil européen (Rettman, 2017). Depuis 2017, les tribunaux italiens et maltais, soupçonnant les ONG d'aider et d'encourager l'immigration irrégulière, ont saisi plusieurs bateaux. En juin 2018, il a été expressément interdit à tous les bateaux de sauvetage sous pavillon étranger de pénétrer dans les eaux italiennes. Privées de la possibilité de débarquer des migrants dans des ports à proximité et exposées à un risque croissant de criminalisation, les ONG ont considérablement réduit leurs opérations. Entre janvier et octobre 2019, les ONG ont assuré une présence en mer de 85 jours seulement, souvent limitée à un seul bateau (Cusumano et Villa, 2019).

16.5. La garde côtière et la marine libyennes : Sauvetage ou interception ?

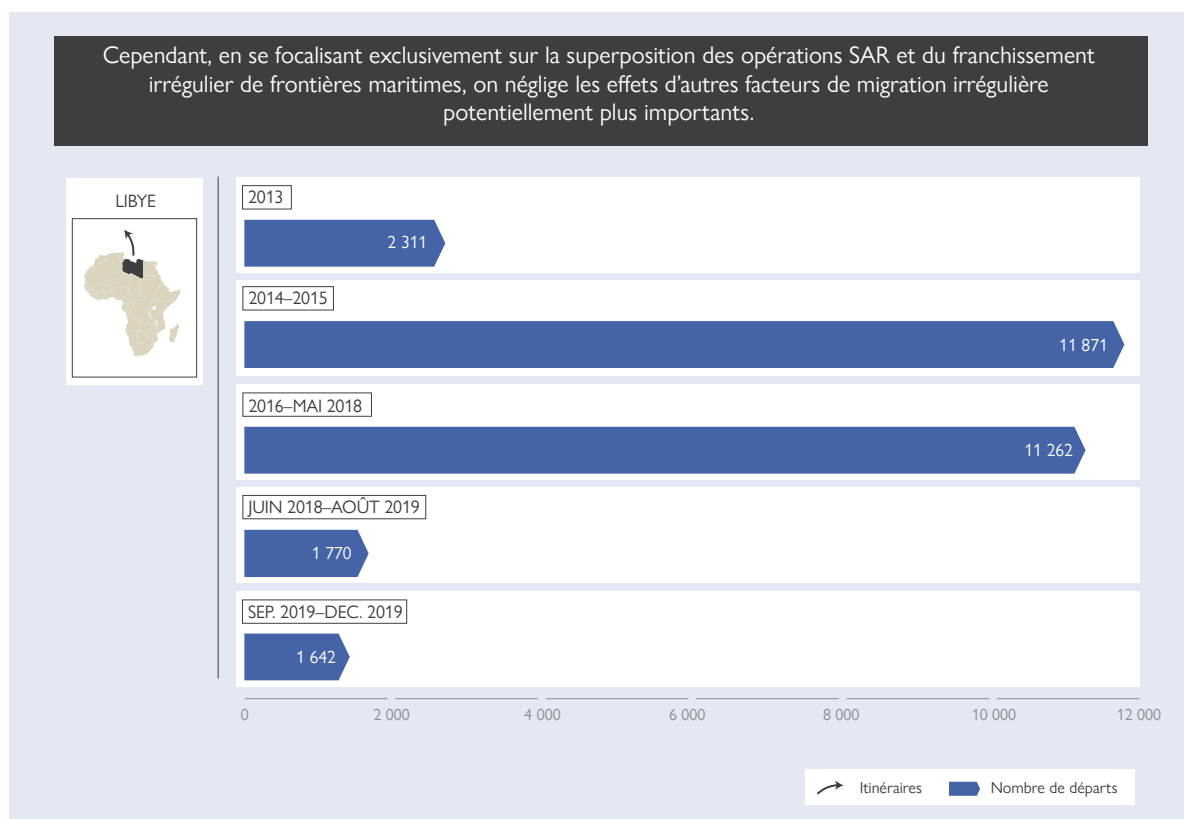
Les autorités italiennes et européennes ont pris un certain nombre de mesures visant à renforcer les capacités des institutions chargées d'appliquer les lois du Gouvernement d'entente nationale libyen, axées sur la formation et le financement de la garde côtière et de la marine libyennes. Depuis la fin de 2017, l'Italie a progressivement transféré la responsabilité officielle des opérations de sauvetage dans la région de recherche et de sauvetage libyenne aux autorités de Tripoli, malgré les craintes que sa garde côtière et sa marine, récemment formées, ne soient pas encore en mesure de mener à bien des opérations SAR. Cette tendance s'est intensifiée à partir de décembre 2017, lorsque les autorités de Tripoli ont officiellement endossé la responsabilité de leur région de sauvetage maritime devant l'Organisation maritime internationale (Baldwin-Edwards et Lutterbeck, 2019).

Comme illustré à la figure 16.1, la garde côtière et la marine libyennes étaient déjà opérationnelles en 2016. Bien que le nombre de migrants secourus ou interceptés par les autorités libyennes n'ait pas enregistré de changement notable en valeur absolue, ces chiffres ont revêtu une importance nouvelle à partir de la fin de l'année 2017. En raison de la forte baisse du nombre de départs et de la présence en mer réduite tant des ressources des États européens que des ONG, comme exposé dans les sections précédentes, la garde côtière et la marine libyennes sont aujourd'hui de loin les principaux opérateurs d'activités SAR dans le sud de la Méditerranée. Le rôle qu'elles jouent a suscité de vives préoccupations (OIM et HCR, 2020 ; HCR, 2018). Les données indiquent notamment que la garde côtière et la marine libyennes se sont bien souvent abstenues de répondre aux appels de détresse, de déployer rapidement des patrouilles en vue de mener des opérations SAR, ou de récupérer toutes les personnes repérées en situation de détresse en mer. Le fait que les migrants s'opposent souvent à un retour en Libye, où ils sont susceptibles d'être maltraités dans des centres de détention, a conduit la garde côtière et la marine libyennes à utiliser la force pendant leurs opérations à maintes reprises (HCR, 2018). Comme illustré ci-après, il est probable que cela ait entraîné une hausse importante du nombre de décès³.

16.6. Les incidences des opérations de sauvetage maritime

La présente section étudie les incidences de l'évolution des opérations SAR présentées ci-dessus en examinant deux corrélations controversées : l'interaction entre le sauvetage maritime et l'ampleur des flux migratoires maritimes, et l'impact des missions SAR sur les décès en mer.

Figure 16.3. Tentatives de traversée mensuelles moyennes depuis la Libye



Source : Figure établie par les auteurs à partir des données du HCR et de l'OIM.

Note : Cette carte n'est fournie qu'à titre d'illustration. Le tracé des frontières et les noms indiqués sur cette carte n'impliquent aucune approbation ou acceptation officielle de la part de l'OIM.

Depuis 2014, les acteurs tant publics que privés qui mènent des opérations de recherche et de sauvetage maritimes sont accusés d'encourager les départs depuis les côtes du sud de la Méditerranée et d'augmenter indirectement le nombre de traversées et de décès en agissant comme un « facteur d'attraction » des migrations irrégulières (Frontex, 2017 ; Chambre des Lords, 2016). À première vue, les chiffres des départs mensuels depuis la Libye semblent étayer cet argument : entre la fin de 2013 et 2017, alors que des opérations SAR proactives étaient conduites, les traversées irrégulières étaient cinq fois plus nombreuses qu'avant ou après. Cependant, en se focalisant exclusivement sur la superposition des opérations SAR et du franchissement irrégulier de frontières maritimes, on néglige les effets d'autres facteurs de migration irrégulière potentiellement plus importants. En outre, l'établissement de ce lien est faussé par voie de causalité inverse : au lieu de simplement « causer » les migrations irrégulières, les opérations SAR proactives étaient un effet du nombre croissant de départs depuis l'Afrique, car elles ont été lancées en réaction au nombre croissant de

victimes liées aux traversées irrégulières. Au cours des quatre mois précédant le lancement de *Mare Nostrum*, les tentatives de traversée au départ de la Libye avaient atteint des niveaux déjà trois à huit fois supérieurs à ceux de 2012. En septembre 2013, par exemple, le nombre de départs estimé culminait déjà à 9 757, soit un niveau huit fois plus élevé qu'en septembre 2012 (1 272). Lorsque la mission *Mare Nostrum* a été lancée, la guerre civile en Libye s'est intensifiée – aussi est-il encore plus difficile de déterminer si les opérations de sauvetage de la marine italienne ont incité les migrants à se rendre en Europe ou si les passeurs ont simplement tiré profit du vide du pouvoir dans le pays.

Les activités des ONG fournissent davantage de données qui remettent en cause l'importance de ce prétendu effet d'attraction. Lorsqu'ils intervenaient à plus grande proximité des côtes libyennes que toute autre ressource, les sauveteurs non gouvernementaux étaient considérés comme particulièrement susceptibles de constituer un facteur d'attraction des migrations irrégulières (Frontex, 2017). Notre test, qui repose sur un modèle de régression à variables multiples (tableau 2), montre que la part variable des opérations de sauvetage menées par des ONG n'a pas eu d'incidence notable sur le nombre de migrants au départ de la Libye entre janvier 2014 et septembre 2019⁴. De fait, les seules variables présentant une forte corrélation avec les départs de migrants depuis la Libye sont les contrôles mensuels (les départs ont tendance à afficher une tendance saisonnière marquée, diminuant considérablement les mois affichant des conditions météorologiques plus dures) ainsi que les politiques d'endiguement à terre élaborées par l'Italie depuis juillet 2017 sous le Ministre de l'intérieur Marco Minniti, lorsque l'Italie s'est assurée la coopération de tribus et milices libyennes en vue de juguler les départs irréguliers. En revanche, les restrictions des activités des ONG mises en œuvre lorsque Matteo Salvini occupait le poste de Ministre de l'intérieur (de juin 2018 à août 2019) ne semblent pas avoir joué un rôle prépondérant dans l'endiguement des départs irréguliers.

L'absence d'un quelconque effet d'attraction est particulièrement manifeste depuis 2019. Dans cette période, les bateaux d'ONG ont été les seuls à mener des opérations SAR dans le cadre desquelles des migrants ont été débarqués en Europe. Cela permet d'effectuer un second test afin de déterminer l'existence d'une corrélation entre le nombre de tentatives quotidiennes de traversée depuis la Libye et la présence ou l'absence d'ONG au large des côtes libyennes. Dans cette période, le nombre de départs de migrants depuis la Libye n'était pas supérieur les jours où des ONG se trouvaient en mer par rapport aux jours où aucune ONG n'était présente. Seules les conditions météorologiques semblent avoir entraîné une hausse notable de la probabilité des traversées maritimes (Cusumano et Villa, 2019).

Table 16.2. Résultats de la régression linéaire robuste^a

	VD : départs mensuels de migrants depuis la Libye
VD t-1	0,330 (,127)**
ONG t-1	2726 (5 246)
ONG t-2	-4 308 (5 201)
ONG t-3	-3 842 (5 416)
Politiques italiennes relatives aux migrations par voie maritime sous le Ministre de l'intérieur Marco Minniti (endiguement à terre)	-7 949 (3 002) **
Politiques italiennes relatives aux migrations par voie maritime sous le Ministre de l'intérieur Matteo Salvini (fermeture des ports aux bateaux d'ONG)	-2 330 (2 230)
<i>Mare Nostrum</i>	2 502 (2 178)
Stabilité politique en Libye	1 857 (3 949)
(constante)	4 766 (2 656)
Contrôles mensuels ^b	OUI ***
N	66
R ²	0,82

^a Erreurs types robustes entre parenthèses.

^b Signification testée par un test de Wald de signification conjointe.

Niveaux de signification : *** = ,01 ; ** = ,05 ; * = ,10.

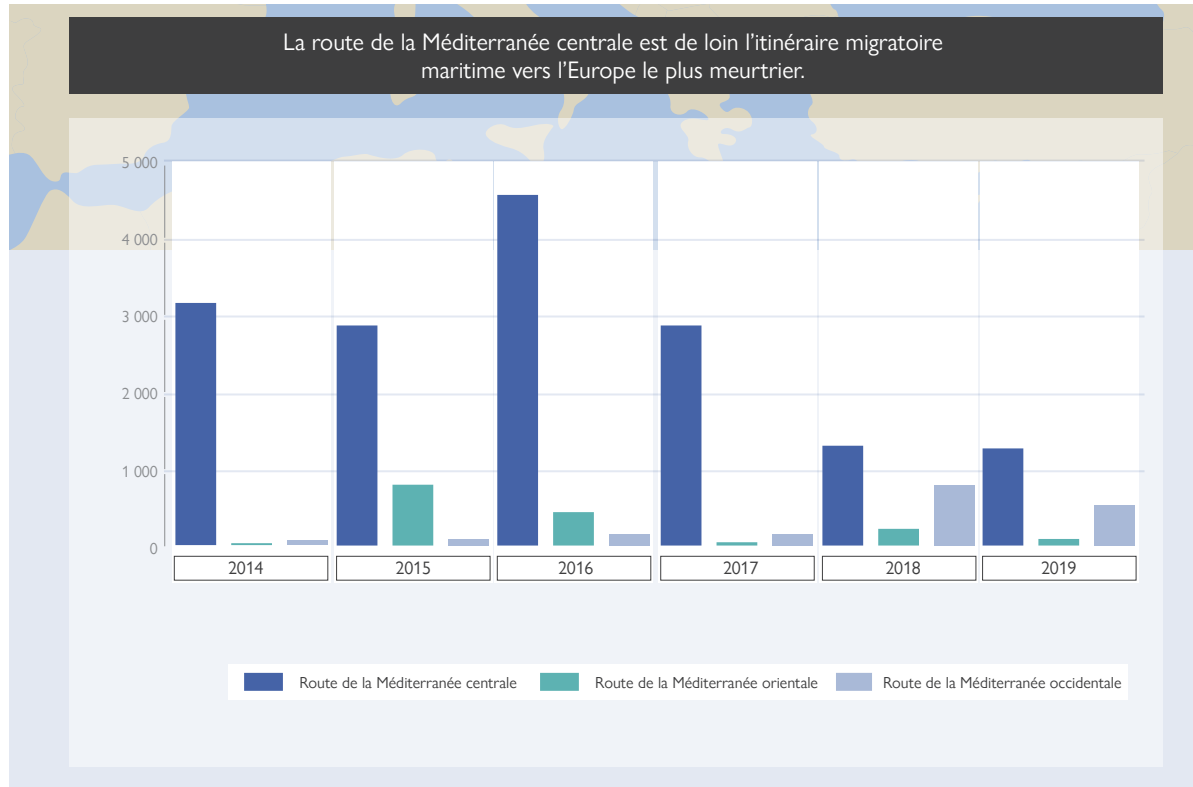
Bien que la quasi-totalité des opérations de secours non gouvernementales aient été suspendues au lendemain de la crise de COVID-19, lorsque l'Italie et Malte ont annoncé que leurs ports ne constitueraient plus des lieux sûrs, entre janvier et mai 2020, les départs irréguliers de Libye et Tunisie ont plus que doublé par rapport aux cinq premiers mois de 2019.

Enfin, nos tests indiquent que les opérations SAR proactives n'ont pas influé de manière notable sur la hausse initiale des départs depuis mi-2013 ou sur leur effondrement après juillet 2017. Cependant, d'autres travaux universitaires – qui ne testent toutefois pas directement la corrélation entre les départs de migrants et les opérations SAR – suggèrent que les missions de sauvetage encouragent les traversées maritimes dans des conditions météorologiques dégradées et avec des embarcations de plus en plus fragiles (Deiana *et al.*, 2019). C'est pourquoi des recherches supplémentaires sont nécessaires pour réfuter ou étayer l'existence et l'importance d'un effet d'attraction des migrations irrégulières. Les données sur les traversées irrégulières renforcent toutefois l'argument selon lequel les opérations SAR n'encouragent pas particulièrement les départs irréguliers. Bien que la quasi-totalité des opérations de secours non gouvernementales aient été suspendues au

lendemain de la crise de COVID-19, lorsque l'Italie et Malte ont annoncé que leurs ports ne constitueraient plus des lieux sûrs, entre janvier et mai 2020, les départs irréguliers de Libye et Tunisie ont plus que doublé par rapport aux cinq premiers mois de 2019.

L'articulation entre les opérations SAR et les risques de traversée irrégulière mérite également d'être examinée⁵. Comme illustré à la figure 16.4, la route de la Méditerranée centrale est de loin l'itinéraire migratoire maritime vers l'Europe le plus meurtrier.

Figure 16.4. Reported casualties along seaborne migratory routes to Europe



Source : Projet de l'OIM sur les migrants portés disparus.

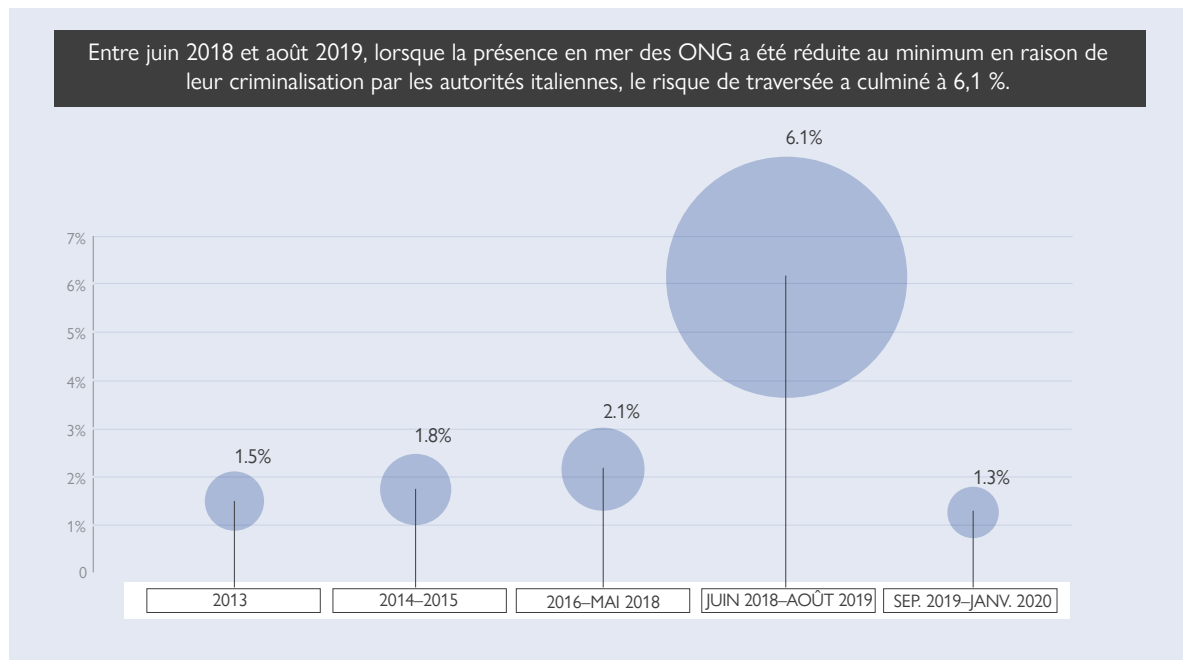
Comme illustré à la figure 16.5, si le nombre de départs irréguliers a considérablement fluctué au fil du temps, le bilan humain du franchissement de frontières maritimes est resté relativement stable, entre environ 1,5 % et 2 % dans la majeure partie de la période considérée. Le risque de décès en mer n'a donc pas baissé, même lorsque les sauveteurs non gouvernementaux ont intensifié leurs activités et se sont rapprochés de la côte libyenne. Il s'est ensuivi un débat sur la question de savoir si les missions de sauvetage contribuent réellement à sauver des vies, appuyant l'argument selon lequel ces efforts humanitaires sont réduits à néant par la capacité des passeurs à exploiter les opérations SAR en utilisant des bateaux de moins en moins aptes à prendre la mer (Deiana *et al.*, 2019).

Cependant, les chiffres disponibles pourraient eux-mêmes être faussés par la meilleure connaissance du nombre de décès en mer liée à la présence même des équipes SAR. En outre, le risque accru de traversée peut être un effet involontaire des efforts déployés par les États en vue de lutter contre les passeurs. Notamment, les marines européennes ont cherché à démanteler des réseaux de passeurs en détruisant au moins 545 bateaux (Conseil européen, 2018). Cette activité est susceptible d'avoir encouragé le recours à des canots fragiles, contribuant ainsi indirectement à la hausse du bilan humain des traversées maritimes (Heller et Pezzani, 2017). Comme exposé dans un rapport confidentiel de la direction de la mission EUNAVFOR MED opération SOPHIA, publié par WikiLeaks, les embarcations en bois peuvent être réutilisées si elles sont récupérées par les passeurs.

⁵ Nous calculons le risque de traversée comme l'estimation de la part de personnes décédées ou disparues dans le nombre total de tentatives de traversées. Les tentatives de traversée sont calculées comme la somme de trois variables : a) les migrants partis de Libye qui sont arrivés en Europe (en Italie, à Malte ou, de manière exceptionnelle, en Espagne) ; b) les migrants ramenés en Libye, généralement, mais pas exclusivement, par la garde côtière et la marine libyennes ; et c) les migrants qui décèdent ou disparaissent.

Cependant, depuis que l'opération SOPHIA est entrée dans la phase 2A (haute mer), les passeurs n'ont plus la possibilité de récupérer les embarcations utilisées pour le trafic illicite en haute mer, ce qui fait des bateaux en bois une option moins économique [...] et y fait donc obstacle (SEAE, 2015, p. 7).

Figure 16.5. Taux de mortalité des migrants au départ de la Libye



Source : Figure établie par les auteurs à partir des données du HCR et de l'OIM.

Par ailleurs, le nombre de victimes a bondi dans la période que nous avons identifiée comme la quatrième phase des opérations SAR en Méditerranée centrale. Entre juin 2018 et août 2019, lorsque la présence en mer des ONG a été réduite au minimum en raison de leur criminalisation par les autorités italiennes, et que seules la garde côtière et la marine libyennes assumaient presque entièrement la responsabilité des interceptions et des opérations de sauvetage, le risque de traversée a culminé à 6,1 %. Depuis septembre 2019, date à laquelle le nouveau Gouvernement italien a assoupli les restrictions imposées aux ONG procédant à des sauvetages en mer, le taux de mortalité de l'itinéraire est redescendu à la hauteur des niveaux précédents (1,3 %), alors même que les conditions météorologiques se sont dégradées à la fin de l'été. Selon les données disponibles concernant les premiers mois de 2020, les taux de mortalité n'auraient que peu augmenté pendant cette période, malgré la moindre présence d'équipes SAR. Il est possible que les décès aient été de moins en moins signalés à la suite de cette crise, ce qui suggère que ces données sont à traiter avec circonspection (Sanchez et Achilli, 2020).

Dans l'ensemble, les données présentées ci-dessus suggèrent que les opérations SAR des ONG et de l'Union européenne ne sont pas à même d'éliminer le risque de traversée irrégulière, mais sont cruciales pour prévenir l'aggravation de ce risque. Les ressources de la société civile et des États européens s'abstenant généralement d'intervenir à trop grande proximité des eaux territoriales de Tripoli, la création d'une garde côtière et d'une marine libyennes patrouillant le long des côtes libyennes pourrait combler une lacune importante dans les capacités de sauvetage et réduire indirectement le bilan humain en décourageant les départs irréguliers. Cette structure n'est toutefois pas pleinement préparée à apporter une aide adaptée, et peine à renvoyer les migrants en Libye contre leur volonté. Dans ce contexte, le recours à la garde côtière et à la marine libyennes semble avoir uniquement augmenté le taux de mortalité en mer.

16.7. Conclusions

Les opérations de sauvetage maritime le long de la route de la Méditerranée centrale ont évolué au fil de quatre phases. Après une période initiale, pendant laquelle les lacunes en matière de capacités de sauvetage dues à l'effondrement des institutions libyennes n'étaient comblées qu'occasionnellement par les forces italiennes et maltaises ainsi que par des navires marchands, l'Italie et l'Union européenne ont lancé des missions militaires et des forces de l'ordre qui ont effectué un grand nombre d'opérations SAR. Leur désengagement progressif de la Méditerranée a entraîné l'accroissement du rôle joué par la société civile. Depuis que la présence des ONG s'est elle aussi réduite en raison des difficultés croissantes et des risques de criminalisation liés au débarquement de migrants en Italie, la garde côtière et la marine libyennes, récemment formées, constituent de loin la première source d'opérations SAR. En conséquence, le territoire libyen fait aujourd'hui figure de principal lieu de débarquement des migrants secourus dans le sud de la Méditerranée, bien qu'il ne constitue pas un lieu sûr selon le droit international.

Le présent chapitre a brièvement examiné l'articulation entre l'évolution des opérations SAR au large de la côte libyenne et le nombre de traversées maritimes irrégulières et de décès en mer.

La complexité de ces dynamiques s'inscrit en faux contre la possibilité de tirer des conclusions solides, appelant des recherches supplémentaires. Nos conclusions préliminaires font toutefois apparaître l'importance persistante des opérations de sauvetage menées par des ressources européennes tant publiques que privées. Ces missions SAR semblent avoir joué un rôle important (bien que non décisif) dans la réduction du bilan humain des traversées maritimes, sans contribuer de manière notable à encourager les migrations maritimes. La suspension des missions de sauvetage à la suite de la crise de COVID-19 représente donc un danger aux conséquences humanitaires graves, exacerbant les risques que pose la migration irrégulière le long de la route de la Méditerranée centrale.

- Al-Arabi, A.
2018 Local specificities of migration in Libya: Challenges and solutions. Institut universitaire européen, Centre Robert Schuman, Policy Brief 4.
- Baldwin-Edwards, M. et D. Lutterbeck
2019 Coping with the Libyan migration crisis. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol 45, no 12, pp. 2241-2257.
- Chambre des Lords
2016 Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: An impossible challenge. Disponible à l'adresse <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/lducom/144/144.pdf>.
- Conseil européen
2018 EUNAVFOR MED Operation Sophia: Operation to contribute to better information sharing on crime in the Mediterranean. Communiqué de presse, 14 mai.
- Cusumano, E.
2019a Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control. *Cooperation and Conflict*, vol. 54, no 1, pp. 3-24.
2019b Humanitarians at Sea: Selective emulation across migrant rescue NGOs in the Mediterranean. *Contemporary Security Policy*, vol. 40, no 2, pp. 239-262. DOI:10.1080/13523260.2018.1558879.
- Cusumano, E. et M. Villa
2019 Sea Rescue NGOs: A Pull Factor of Irregular Migration? Institut universitaire européen, Centre Robert Schuman, Policy Brief 22.
- Cuttitta, P.
2018 Repoliticization Through Search and Rescue? Humanitarian NGOs and Migration Management in the Central Mediterranean. *Geopolitics*, vol. 23, no 3, pp. 632-660.
- Deiana, C, V. Maheshri et G. Mastrobuoni
2019 Migration at Sea: Unintended Consequences of Search and Rescue Operations. Disponible à l'adresse https://dagliano.unimi.it/wp-content/uploads/2020/02/Mastrobuoni_migrants_at_sea.pdf.
- Fargues, P.
2017 *Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe. A Review of the Evidence*. OIM, Genève.

- Frontex
2017 Risk Analysis for 2017. Disponible à l'adresse http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf.
- Guardia Costiera
2019 Andamento mensile dell'attività SAR Immigrazione nel Mediterraneo. Disponible à l'adresse www.guardiacostiera.gov.it/attivita/ricerca (page consultée le 31 mars 2020).
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)
2018 *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*. Disponible à l'adresse www.unhcr.org/desperatejourneys/ (page consultée le 31 mars 2020).
s.d. Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) – (sans date). Portail opérationnel. Mediterranean Situation <https://data2.unhcr.org/fr/situations/mediterranean>.
- Heller, C. et L. Pezzani
2017 Blaming the Rescuers. Criminalizing Solidarity, Reinforcing Deterrence. Forensic Architecture Agency, Université Goldsmiths. Disponible à l'adresse <https://blamingtherescuers.org/report/> (page consultée le 31 mars 2020).
- Klepp, S.
2011 A Double Bind: Malta and the Rescue of Unwanted Migrants at Sea. *International Journal of Refugee Law*, vol. 23, no 3, pp. 538-557.
- Moreno-Lax, V. et E. Papastavridis (dir. publ.)
2016 *Boat Refugees and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach*. Brill, Leiden.
- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
2020 IOM Calls on the International Community for Urgent Action to Find Alternatives to Disembarkation in Libya. 19 février. Disponible à l'adresse www.iom.int/news/iom-calls-international-community-urgent-action-find-alternatives-disembarkation-libya (page consultée le 23 juillet 2020).
s.d. Projet sur les migrants portés disparus. Disponible à l'adresse <https://missingmigrants.iom.int/> (page consultée le 31 mars 2020).
- Organisation internationale pour les migrations (OIM) et Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)
2020 IOM, UNHCR Urge European States to Disembark Rescued Migrants and Refugees on Board the Captain Morgan Vessels. 21 mai. Disponible à l'adresse www.iom.int/news/iom-unhcr-urge-european-states-disembark-rescued-migrants-and-refugees-board-captain-morgan (page consultée le 23 juillet 2020)
- Rettman, A.
2017 EU backs Italy on NGO rescues. *EUobserver*, 14 juillet. Disponible à l'adresse <https://euobserver.com/migration/138540> (page consultée le 31 mars 2020).
- Sanchez, A. et L. Achilli
2020 Stranded : the impacts of COVID-19 on irregular migration and migrant smuggling. Institut universitaire européen, Centre Robert Schuman. Policy Brief 4. Disponible à l'adresse <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/67069> (page consultée le 4 juin 2020).
- Service européen pour l'action extérieure (SEAE)
2015 EUNAVFOR MED – Operation SOPHIA Six Monthly Report: June, 22nd to December, 31st 2015. Disponible à l'adresse <https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EEAS/EEAS-2016-126.pdf>.
- Steinhilper, E. et R. Gruijters
2018 A Contested Crisis: Policy Narratives and Empirical Evidence on Border Deaths in the Mediterranean. SocArXiv, 8 avril. DOI:10.31235/osf.io/dn7a5.



Mineur non accompagné rentrant dans son pays
d'origine. © OIM 2018/Sibylle DESJARDINS