

Guerre, traite et Covid en Ukraine: l'humanitaire en première ligne

Guerre, migration interne et pandémie de Covid-19 font que l'Ukraine affronte une crise humanitaire d'ampleur, à quoi s'ajoute une importante traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle ou de travail forcé, à l'intérieur du pays comme au départ, vers l'étranger. Entretien, pour *H&L*, de Denis Neselovskyi* avec Anh Nguyen, chef de la mission de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en Ukraine depuis 2019.

Les manifestations en Ukraine du mouvement populaire « Euromaïdan », entre novembre 2013 et février 2014, avaient pour objet de protester contre le refus du gouvernement ukrainien de signer (au profit d'un accord avec la Russie) un accord d'association avec l'Union européenne. Une mobilisation qui a conduit à la destitution du Président ukrainien et à des élections organisées par le gouvernement d'interim. Depuis, la Russie a lancé une réponse armée au prétexte de défendre les droits des « minorités » russophones. Suite à des référendums en 2014, la Crimée a été rattachée à la Russie et deux régions dans l'Est, Donetsk et Lougansk, se sont proclamées Républiques populaires indépendantes. Depuis cette année-là, un conflit armé oppose les séparatistes, soutenus par la Russie, et l'Ukraine. Il a causé plus de dix-mille morts, vingt-cinq-mille blessés et un-million-quatre-cent-mille personnes déplacées.

* Denis Neselovskyi est étudiant en Master 2 « Droit de l'Homme et droit international humanitaire » à l'université Panthéon-Assas Paris II. Il est membre de l'équipe de rédaction de la lettre de la LDH « Les droits de l'Homme en Europe orientale et dans l'espace postsoviétique », à laquelle il contribue régulièrement.

Denis Neselovskyi: quels sont les éléments saillants de la situation humanitaire actuelle en Ukraine ?

Anh Nguyen: les conflits prolongés dans la zone située à l'est de l'Ukraine (*eastern conflict area*) et la pandémie de Covid-19 constituent une double épreuve. Les personnes déplacées internes et les communautés locales des régions de Donetsk et Lougansk – sévèrement affectées depuis plus de six ans par ces hostilités – sont particulièrement vulnérables. Une forte proportion de personnes âgées (36 % de la population) se situe dans la zone de conflit, et nombre de ces personnes vivent dans de petits villages éloignés, avec un accès limité aux services. Les centres médicaux et les institutions sociales à l'intérieur de cette même zone sont généralement sous-financés, quelques-uns ayant par ailleurs subi des dommages directs du conflit. Leur capacité générale à fournir des soins adéquats et à assurer une alimentation constante en eau et/ou en énergie en est d'autant plus compromise.

Du fait de la Covid-19, l'accès des victimes du conflit aux moyens de subsistance et aux services dans les régions de Donetsk et Lougansk est devenu plus difficile, surtout dans la zone à proximité de la « ligne de contact »⁽¹⁾. Les habitants de ces zones

ont souvent des ressources financières limitées, tandis que les services sociaux et les services de santé sont moins accessibles. Les transports en commun sont réduits, ce qui contraint les personnes à utiliser des modes de transport privés et plus coûteux. Ces restrictions de déplacement ainsi que le confinement ont exacerbé les carences et les défaillances dues à des moyens d'existence de plus en plus restreints. Une enquête d'impact menée par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), en mars 2020, a ainsi démontré que la pandémie avait des répercussions sur la sécurité alimentaire de la population : 50 % des personnes sondées déclarent réduire leur budget alimentaire ou puiser dans leurs économies pour satisfaire leurs besoins de base. La même enquête a mis en évidence des problèmes d'accès aux équipements de protection individuelle contre la Covid-19 : 21 % des personnes sondées habitant à proximité de la ligne de contact ont mentionné l'absence de pharmacie dans leur village, avec une distance moyenne jusqu'à celle la plus proche de sept kilomètres. L'enquête révèle un impact conséquent sur les moyens de subsistance pour 81 % des personnes interviewées, ce qui entraîne une dégradation des activités commer-



Visite d'ambassadeurs dans la zone de conflit dans l'est de l'Ukraine, organisée par les Nations unies en septembre 2014. Ce voyage avait pour but de sensibiliser les hauts fonctionnaires à l'ampleur des besoins humanitaires sur le terrain. Ici une maison pratiquement détruite dans la ville de Sloviansk.

ciales. Ainsi, 47 % des personnes déclarent avoir dû cesser entièrement leurs activités pendant le confinement. La fermeture des entreprises et le départ des personnels ont évidemment alourdi les préoccupations des populations concernées.

Dans cette vague multiforme de vulnérabilités, vous attachez une importance particulière à la traite des êtres humains...

Et pour cause ! De nombreuses personnes sont devenues plus vulnérables au risque de traite, alors même que celui-ci ne les concernait pas auparavant. Dès l'an 2000, et jusqu'en décembre 2019, l'OIM Ukraine a identifié et apporté son aide à plus de seize-mille-six-cents victimes de la traite. Et il ne s'agit sans doute que de la partie

« D'après nos estimations, plus de deux-cent-soixante-mille Ukrainiens ont souffert de la traite et de l'exploitation depuis 1991. Malheureusement, la grande majorité des victimes ne s'adressent jamais à l'OIM, ni à d'autres organisations. Elles n'ont tout simplement pas connaissance de leur existence... »

émergée de l'iceberg... D'après nos estimations, plus de deux-cent-soixante-mille Ukrainiens ont souffert de la traite et de l'exploitation depuis 1991. Malheureusement, la grande majorité des victimes ne s'adressent jamais à l'OIM, ni à d'autres organisations. Elles n'ont tout simplement pas connaissance de leur existence. L'OIM a travaillé en coopération avec le gouvernement et le National Referral Mechanism in Ukraine – mécanisme national d'aide aux victimes en Ukraine et acteur privé de la société civile –, dans

le but d'amplifier le processus d'identification des victimes de la traite, notamment les enfants placés en institution et les enfants des rues.

L'accès des victimes de la traite à la justice reste lacunaire. La coopération avec les autorités policières demeure et doit demeurer un libre choix de la victime, mais ceux qui survivent à la traite doivent disposer de tous les moyens possibles pour se protéger au cours d'une procédure pénale, s'ils souhaitent poursuivre les recruteurs et exploiters. A ce titre, l'OIM a apporté son soutien au Programme de renforcement des moyens⁽²⁾ des autorités policières et des tribunaux en Ukraine, pour contribuer à ce que justice soit faite et à ce que le taux de condamnations augmente.

La pandémie de Covid-19 a, dans ce domaine aussi, eu une incidence négative sur la protection des victimes de la traite, notamment lorsque celles-ci sont aux prises avec des difficultés socioéconomiques. Ces personnes courent un plus grand risque d'être exploitées de nouveau quand elles ne peuvent plus bénéficier de l'assistance sociale et des soins, du fait de la suspension des services d'aide. Les voies de recours, comme celles mises en place pour les victimes de violences domestiques, font déjà face à des difficultés liées à l'iden-

(1) Il faut distinguer le territoire contrôlé par le gouvernement à Kiev et le territoire sous contrôle de la « République populaire de Donetsk » et de la « République populaire de Louhansk ». La ligne de contact est donc la ligne de front, dans le conflit armé, qui oppose l'Ukraine à ces deux Républiques autoproclamées.

(2) « Le Programme des Nations unies pour le développement [Pnud] considère le développement des capacités comme un processus par lequel des personnes, des organisations et des sociétés obtiennent, renforcent et entretiennent les capacités de définir et de réaliser leurs propres objectifs de développement dans le temps. » (Note pratique du Pnud, « Le développement des capacités », 2008)

L'OIM face à la traite des êtres humains

Anh Nguyen est chef de la mission de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en Ukraine depuis 2019 et ancien directeur de la Division de protection et d'assistance de cette institution. Jusqu'en 2011 il a dirigé le plus important projet de lutte contre le trafic des êtres humains en Ukraine, en contribuant à faire avancer les stratégies de lutte contre la traite à travers la coopération et la surveillance du travail dans les chaînes d'approvisionnement des entreprises (les différents niveaux de sous-traitance peuvent en effet augmenter les risques d'exploitation de main d'œuvre). L'OIM, organe des Nations unies depuis 2016, est en charge de l'évolution de la politique

et la pratique migratoire, de relever les défis humanitaires et d'encourager le développement de la migration. La « Vision stratégique globale » de l'OIM (IOM Global Strategic Vision) est sur la même ligne que le Programme stratégique de l'Ukraine de l'OIM (IOM Ukraine Country Strategy), lequel est fondé sur trois piliers : la résilience, la mobilité et la gouvernance. L'objectif est d'aider l'Ukraine à tirer le maximum d'avantages d'une résilience plus forte des personnes migrantes et des populations touchées par le conflit et des systèmes de gestion de migration avancés, et à intégrer la migration dans le Programme de développement national.

D. N.

tification des victimes et au déroulement des procès. Cela provoque des interruptions de procédures. Dans ce contexte, le mécanisme de protection des groupes de migrants vulnérables, non identifiés ou non assistés, n'assure plus sa mission...

Comment identifiez-vous les victimes, à la fois réelles et potentielles, de la traite, et comment intervenez-vous pour leur venir en aide ?

Il existe plusieurs voies de recours. Le Programme pour la lutte contre la traite de l'OIM Ukraine fonctionne grâce à un solide réseau de partenaires, composé d'un peu plus de trente organisations locales, réparties dans toutes les régions du territoire. Ces organisations fournissent une assistance juridique aux victimes de la traite des êtres humains, en défendant notamment leurs intérêts devant les juridictions nationales. Elles sont également compétentes dans le renforcement des moyens, ainsi que dans la sensibilisation, l'identification, la réhabilitation et la réintégration des « survivants » de la traite. Nous soutenons également le numéro vert national « 527 », pour la lutte contre la traite et pour l'assistance aux migrants. Cette ligne téléphonique sert également à permettre l'identification des victimes. L'OIM coopère pleinement avec le minis-

tère des Affaires étrangères ukrainien et les consulats ukrainiens à l'étranger, afin qu'ils dirigent les victimes identifiées par eux vers l'aide au retour volontaire et à la réintégration, aide proposée par l'OIM. Il en va de même avec le ministère de l'Intérieur et la Police nationale, qui font également partie de notre partenariat à long terme pour identifier et réintégrer les victimes.

Enfin, nous apprécions vivement l'aide de tous les donateurs, les entreprises et les personnes qui soutiennent nos campagnes de prévention et qui ont permis des événements tels l'Eurovision 2016, la nomination de la chanteuse Jamala comme ambassadrice de la bienveillance en charge de la lutte contre la traite pour l'OIM Ukraine ; ou encore le soutien des différents opérateurs mobiles pour promouvoir le numéro vert « 527 ».

Quelles sont les autres priorités autour desquelles vous déployez votre activité ?

Il y a évidemment un besoin urgent de moyens de subsistance et de prêts, afin de soutenir les entreprises locales ou d'assurer le fonctionnement des services publics essentiels de l'Etat. En outre, il est important d'assurer aux personnes vulnérables un accès aux différents programmes mis en place en lien avec la lutte contre la Covid-19. Là encore, nous sommes par-

ticulièrement reconnaissants vis-à-vis des donateurs qui ont permis d'apporter les fournitures nécessaires aux victimes. Manifestement, dans le futur, ce type de soutien sera plus qu'essentiel...

D'autres interventions sont nécessaires pour assurer le soutien psychosocial des migrants vulnérables, y compris ceux de retour en Ukraine, de leurs enfants, des victimes de la traite, des personnes déplacées et de celles qui ont souffert du conflit. Cela inclut notamment la prévention et la répression des violences sexistes et familiales.

Enfin, les Ukrainiens qui sont restés bloqués à l'étranger à cause de la Covid-19 doivent avoir la possibilité de recevoir une aide financière qui contribuera à couvrir les besoins urgents comme le loyer, les soins médicaux ou encore l'alimentation. Aujourd'hui, la plupart des donateurs et organisations internationales, dont l'OIM, se concentrent sur le conflit dans l'Est, pour des raisons évidentes. Néanmoins, et notre expérience de travail dans la lutte contre la traite le montre, il n'y a personne qui soit réellement protégé contre les dangers de la traite des êtres humains et ce, quel que soit le sexe, l'âge ou encore l'éducation reçue.

A propos d'éducation, et partant du fait que les diplômes universitaires ne garantissent pas un revenu stable, nous devons constater que l'on compte de plus en plus de diplômés parmi les victimes identifiées de la traite, ce qui en dit long sur l'ampleur de la crise socioéconomique en Ukraine.

Les autorités ukrainiennes mais aussi les Etats membres de l'Union européenne ont introduit des mesures de prévention contre l'exploitation des migrants. Qu'en est-il de la xénophobie ?

Selon l'Institut international de sociologie de Kiev, en Ukraine, le nombre d'actes de xénophobie a augmenté entre 1994 et 2007, puis a diminué entre 2008 et 2013. A partir de 2014 il a de nouveau augmenté, pour de nouveau diminuer en 2018. Les attitudes xénophobes sont plus courantes au sein de la population rurale, où l'on trouve notamment des personnes avec un faible niveau de formation, des personnes en situation de précarité économique, ainsi que des personnes âgées.

L'attitude négative d'une partie de la population ukrainienne envers les immigrés relève du manque de connaissance et du



Immeuble résidentiel brûlé dans la ville de Lysychansk, dans l'est de l'Ukraine, en juillet 2014.

manque d'expérience, d'interaction avec les migrants. De nos jours, la xénophobie est devenue courante dans plusieurs pays, ce problème n'est donc pas propre à l'Ukraine, pays qui, par ailleurs, voit sa population diminuer et vieillir. C'est pour cette raison qu'il est urgent d'accroître les efforts déployés par les acteurs gouvernementaux, de la société civile, des partenaires internationaux, pour promouvoir la diversité culturelle. Au-delà, l'enjeu est que les migrations s'effectuent sereinement, dans le respect de la dignité humaine, de telle sorte que cela soit bénéfique, à l'Ukraine comme à la société.

Quel sont selon vous les futurs défis auxquels vous allez devoir faire face ?

Les plus grands défis sont souvent difficiles à prévoir. Regardez ce qui est arrivé avec la pandémie de Covid-19 : pratiquement personne ne l'avait prévue, même en jan-

vier 2020. En 2014, à l'époque du déclenchement du conflit dans l'est de l'Ukraine, de nombreuses personnes ont pensé que la situation ne durerait pas très longtemps et ont abandonné leurs foyers à Donetsk et à Lougansk, avec seulement une ou deux valises remplies de vêtements d'été. En octobre 2014, l'OIM a très rapidement commencé à distribuer des vêtements et des couvertures chaudes aux personnes

déplacées à l'intérieur du pays. En six ans, nous avons aidé plus de cinq-cent-mille personnes déplacées internes ou touchées par le conflit. Notre mission consiste à fournir une aide humanitaire ainsi que des moyens de subsistance, et à promouvoir des initiatives pour encourager le développement communautaire. Dès 2019, nous avons commencé à y œuvrer, avec la réintégration des anciens combattants du conflit, et nous prévoyons de continuer à développer ce travail.

En 2020, nous avons amorcé un grand projet pour améliorer la qualité de vie des personnes déplacées à l'intérieur du pays et des membres vulnérables des communautés, à travers la construction de nouvelles maisons ou le réaménagement de celles déjà existantes dans les villes de Kramatorsk et Sievierodonetsk. Unique en son genre, ce projet va soutenir jusqu'à six-cents familles.

L'OIM et ses partenaires envisagent de continuer à réaliser des programmes humanitaires touchant à la paix et au développement en Ukraine. Nous devons élaborer un plan non seulement pour le développement économique mais aussi pour le bien-être social et la bonne gouvernance. Encore faut-il considérer à la fois les différents enjeux liés aux besoins immédiats et ceux liés au développement à moyen et long terme, voire sur plusieurs générations. De tels défis, aux dimensions multiples en Ukraine, ne peuvent être résolus que si nous adoptons une approche basée sur l'individu qui permette de toucher le cercle concentrique de la famille, de la communauté et de l'Etat, tous interdépendants. En tirant les leçons des expériences et en comprenant les communautés dans lesquelles nous travaillons, les Nations unies, la communauté internationale et le gouvernement ukrainien peuvent avancer vers leurs objectifs de sécurité, de stabilité et de prospérité. ●

« Nous devons élaborer un plan non seulement pour le développement économique mais aussi pour le bien-être social et la bonne gouvernance. Encore faut-il considérer à la fois les enjeux liés aux besoins immédiats et ceux liés au développement à moyen et long terme, voire sur plusieurs générations. »