

mars 2014

Qu'est-ce que la migration pour cause de crises?

Susan Martin, Sanjula Weerasinghe et Abbie Taylor

Les déplacements précipités par les crises humanitaires ont des répercussions sur des domaines tels que le contrôle de l'immigration et les intérêts nationaux, les droits humains, les principes humanitaires et de développement et les cadres internationaux de protection, de coopération et de partage des obligations.

Les cadres juridiques et institutionnels existants disposent de capacités limitées pour prendre en compte toutes les personnes présentant des besoins de protection. Et même lorsque des cadres existent, des carences considérables apparaissent une fois qu'ils sont mis en application.

Les crises humanitaires déclenchées par différents événements et processus, qu'ils soient d'origine naturelle ou humaine et à déclenchement rapide ou lent, se traduisent par des déplacements et des besoins de protection à la fois communs et différents. Certains mouvements ont lieu sous l'effet d'une menace imminente, perçue ou réelle, contre la vie, la sûreté physique, la santé ou les moyens de subsistance de base des personnes, tandis que d'autres ont lieu en anticipation de telles menaces. Enfin, d'autres déplacements ne peuvent jamais avoir lieu, si bien que les personnes et les communautés se retrouvent potentiellement confrontées à des risques considérables.

Le Projet sur la migration pour cause de crises (Crisis Migration Project) de l'Institut pour l'étude de la migration internationale (Institute for the Study of International Migration)¹ a pour objet de décrire le phénomène de la «migration pour cause de crises», en supposant l'existence de trois grands mécanismes par lesquels les crises humanitaires influencent les mouvements. (Ces catégories ne sont pas mutuellement exclusives, les personnes pouvant passer d'une catégorie à l'autre ou tomber dans plusieurs d'entre elles).

Déplacement, qui englobe les personnes directement affectées ou directement menacées par une crise humanitaire, c'est-à-dire celles qui sont forcées de se déplacer sous l'effet d'événements sur lesquels elles n'ont aucun contrôle. Il peut s'agir d'un déplacement temporaire ou prolongé.

Déplacement par anticipation, qui englobe les personnes se déplaçant par anticipation de menaces futures contre leur vie, leur sûreté physique, leur santé et/ou leur subsistance. Dans certains cas, ces mouvements

impliquent des communautés entières, alors que dans d'autres cas, il s'agit d'individus ou de familles.

Réinstallation des personnes qui, sinon, se retrouveraient bloquées sur place, qui englobe les personnes directement touchées ou menacées par une crise humanitaire mais qui ne se déplacent pas, ou ne sont pas en mesure de se déplacer, pour des motifs d'ordre physique, financier, sécuritaire, logistique, sanitaire et/ou autres.

En vue d'identifier les carences de protection ainsi que les points communs et les différences relativement à l'ensemble des mouvements provoqués par une diversité de crises, mais aussi les besoins de protection des personnes qui se déplacent (et de celles qui restent coincées et qui ont besoin d'être réinstallées) au cours des crises humanitaires, le champ d'analyse de la migration pour cause de crises est délibérément étendu. Le terme de «migrant fuyant une situation de crise» décrit donc toutes les personnes qui se déplacent, y compris celles qui ont besoin d'être réinstallées, dans le contexte des crises humanitaires. Ce concept reflète l'éternelle réalité historique et la signification du mouvement en tant que réponse cruciale face aux crises.

La catégorisation des mouvements liés aux crises humanitaires présente de nombreux dilemmes tant pour les universitaires que pour les responsables. Il est de plus en plus reconnu que peu de migrants se déplacent de manière entièrement volontaire



Une maison dévastée par un cyclone dans la sud du Bangladesh, 2007.

ou entièrement forcée; presque toute migration implique un certain degré de contrainte, de la même manière que presque toute migration implique de faire des choix.² Les personnes qui se déplacent en anticipation de menaces doivent faire des choix, mais elles le font dans un contexte de contrainte, en ayant peut-être peu d'autres possibilités. De la même manière, les personnes qui sont forcées de se déplacer parce qu'elles sont confrontées à des violences, des conflits ou des catastrophes extrêmes font elles aussi des choix, ici encore parmi un éventail limité de possibilités, en particulier concernant leur destination. Tout mouvement secondaire, y compris le choix de la destination, peut aussi être façonné par des considérations relatives aux moyens de subsistance, à l'amélioration des conditions de vie ou à d'autres possibilités vitales. Même dans les crises humanitaires les plus sévères, il existe toujours un élément de choix pour un grand nombre de personnes puisque certaines décident de rester et donc de risquer leur vie plutôt que de partir de chez eux.

La «migration mixte» ou le «lien entre migration et déplacement» sont des termes qui sont apparus en raison des difficultés intrinsèques à distinguer clairement les mouvements volontaires des mouvements forcés et à théoriser et classifier les causes de déplacement. La migration mixte se manifeste sous diverses formes dans les situations de crise. L'intersection des catégories en est un exemple, lorsque les migrants correspondent à au moins deux catégories préexistantes, telles que les non-ressortissants déplacés de l'intérieur en Libye en 2011. On peut aussi citer comme exemple les flux mixtes de migrants aux motivations différentes qui suivent les mêmes trajectoires et utilisent les mêmes moyens de transport, telles que les personnes déjà déplacées et celles qui anticipent des difficultés futures en montant à bord des mêmes embarcations, dans des conditions précaires, risquant leur vie en mer aux côtés de personnes migrants pour d'autres raisons. Parmi les stratégies mixtes, selon lesquelles différents types de migrants adoptent des mécanismes de survie semblables, on peut citer par exemple les migrants ruraux-urbains, les réfugiés, les rapatriés, les PDI, les anciens combattants et les membres de gangs qui se heurtent aux mêmes obstacles en essayant de se construire une vie parmi les autres habitants des bidonvilles des centres urbains.

Qui sont les migrants fuyant une situation de crise?

La causalité a joué un rôle primordial pour cadrer les réponses normatives et opérationnelles au déplacement dans le contexte des crises humanitaires

et pour façonner les systèmes de classification qui répartissent les migrants dans différentes catégories, par exemple la classification en tant que réfugié de toute personne qui fuit dans un autre pays «craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques». Cependant, la convergence de facteurs tels que la sécheresse et les conflits ou l'interaction entre les facteurs et les motivations empêchent dans de nombreux cas d'évaluer clairement cette causalité.

On entend souvent dire que les expériences et les stratégies des personnes qui ne tombent pas dans les catégories existantes de la migration forcée ont tendance à disparaître de notre champ de vision, si bien qu'elles finissent au mieux par être négligées. Pour résoudre ce problème, le plus important serait donc que les diverses parties prenantes (autorités, universitaires et acteurs institutionnels ou de la société civile) reconnaissent les lacunes de la protection des personnes qui se déplacent au-delà des frontières en raison du changement environnemental et climatique. Toutefois, même si ces efforts sont louables, il reste à déterminer s'il y aurait un réel avantage à isoler et privilégier ces facteurs en tant que motifs de déplacement, surtout lorsque l'on considère l'abondance de données concrètes concernant la diversité des facteurs qui influencent la décision de se déplacer.

Les recherches indiquent que les impacts liés aux changements environnementaux et climatiques ont un effet multiplicateur sur les autres facteurs qui influencent la décision de se déplacer. Dans certains cas, les impacts liés aux changements environnementaux peuvent être l'élément déclencheur du déplacement, mais sans en être forcément la cause première. Les personnes forcées de se déplacer en raison des impacts liés aux changements environnementaux et climatiques devraient-elles être traitées différemment et plus généreusement que celles qui se déplacent par crainte pour leur vie, leur sécurité ou leur santé ou en raison d'un accident nucléaire ou des violences chroniques perpétrées par des gangs? Les réponses apportées devraient-elles privilégier certaines «causes» particulières? Il n'est pas facile de répondre à ces questions, qui nous poussent également à remettre en question la notion traditionnelle de la crise en tant qu'événement limité dans le temps, en particulier lorsqu'il s'agit d'une crise à déclenchement lent.

Repenser les catégories en les basant sur les types de mouvement plutôt que sur leurs causes ne signifie pas pour autant que la causalité n'ait

mars 2014



UNHCR / Tan

Dans la province de Jawzjan, dans le nord de l'Afghanistan, la sécheresse a rendu les terres incultivables, 2006.

aucune importance. Au contraire, déterminer les raisons poussant les personnes à se déplacer pourrait être crucial au cours de l'étape d'évaluation, particulièrement pour essayer de comprendre leurs besoins et leurs futures options. Les considérations d'ordre causatif pourraient également se révéler très utiles pour identifier les types de solutions qui pourraient être adaptés et réalisables.

Les différents types de migrants ayant fui une situation de crise pourront présenter différents degrés de vulnérabilité, même lorsque leurs mouvements, ou leur absence de mouvement, sont semblables. Certains pourront devenir vulnérables suite à la perte de leur système de soutien économique ou social en période de crise et pendant ou après leur déplacement (par exemple, les personnes âgées, les femmes chefs de famille, les personnes extrêmement pauvres, les mineurs non accompagnés et les victimes de la traite des personnes). En revanche, d'autres pourront être vulnérables en raison de leur statut, par exemple en tant que non-ressortissant ou que personne sans statut juridique.

Les capacités de survie pourront également évoluer, et s'éroder, en fonction de l'évolution de la crise humanitaire et de l'étape à laquelle les

personnes décident de partir. Dans le cas de crises à déclenchement lent associées au changement climatique et à la dégradation environnementale, la résilience des personnes pourra progressivement s'éroder au fil du temps. Celles qui choisissent de se déplacer au plus tôt, c'est-à-dire avant le «point de basculement» de la crise, pourront peut-être moins de risques que celles dont les capacités de survie s'amenuisent et qui pourront finir coincées sur place. La vulnérabilité et la résilience influencent également la propension à se déplacer dans les contextes de conflit.

Dans le même ordre d'idées, les personnes ne sont pas toutes en mesure de bénéficier de manière égale des solutions promues. Par exemple, les personnes ayant perdu leurs terres ou subi un handicap en raison de la crise pourront toujours présenter des besoins urgents même après que le retour soit une possibilité souhaitable et réalisable pour les autres déplacés. La soi-disant «fin du déplacement» ne s'apparentera pas forcément à une fin des besoins ni à une amélioration des conditions alors que la crise s'atténue. Au contraire, la menace du déplacement multiple reste bien présente et ce, à cause d'une variété de facteurs potentiels: manque de considération des besoins spécifiques des populations

vulnérables; planification insuffisante de la réduction des risques; politiques gouvernementales restrictives; et manque de flexibilité opérationnelle de la part des États et de la communauté internationale pour réagir à l'évolution de la crise humanitaire, par exemple en prêtant une trop faible attention à la programmation du relèvement rapide ou aux opportunités génératrices de revenus.

Protection des migrants ayant fui une situation de crise

Au moment de l'identification des réponses à apporter, il est important de prendre en compte tous les migrants fuyant une situation de crise donnée ainsi que leurs vulnérabilités particulières, leurs capacités de survie et leurs besoins de protection. Il faudra peut-être les classer dans leur ordre de priorité afin de déterminer qui obtiendra une protection, quel sera le contenu de cette protection et à quel statut elle donnera droit. Lors de la formulation des réponses, un certain nombre de facteurs devront être pris en compte, dont les rôles et responsabilités des différents acteurs tels que les pays d'origine, de transit et de destination, et la protection garantie par les cadres et les mandats existants.

La protection est un concept qui a une longue histoire et qui se manifeste aujourd'hui sous une myriade de formes: protection diplomatique, protection consulaire, protection auxiliaire, protection complémentaire, protection temporaire et protection humanitaire, parmi tant d'autres. Sur le plan pratique, la définition de la protection la mieux acceptée et la plus utilisée par les acteurs humanitaires a été élaborée au cours d'une longue série d'ateliers et de consultations parrainés par le CIRC: elle définit «la protection comme étant constituée de toutes les activités visant à assurer le plein respect des droits de la personne conformément à la lettre et à l'esprit des corpus de droit pertinents» (c.-à-d. les droits humains, le droit humanitaire international et le droit des réfugiés).³ Dans le contexte des crises humanitaires, la valeur de cette définition provient manifestement de sa capacité à englober une immense diversité de besoins présentés par les personnes en mouvement ou celles restées coincées.

Les besoins des migrants fuyant une situation de crise sont multiples. Certains de ces migrants requièrent une protection immédiate, par exemple sous forme d'évacuation des zones menacées par un danger imminent, de protection pour garantir leur sécurité et leur sûreté physique ou d'accès à des services essentiels de survie ou de

subsistance. Pour certains, le besoin de protection est de courte durée et se termine lorsqu'ils peuvent rentrer chez eux une fois tout danger écarté, tandis que pour d'autres, des interventions plus soutenues sont nécessaires. Cependant, même dans les situations de retour, il est parfois nécessaire de mettre en place des mécanismes de compensation, de restitution ou de réparation afin de protéger les droits humains fondamentaux.

L'absence de responsabilités clairement définies engendre souvent des carences de protection. En fin de compte, le plus grand défi à surmonter pour assurer la protection des migrants consiste peut-être à déterminer exactement qui a besoin d'une protection internationale. On peut classer les personnes qui se déplacent dans le contexte d'une crise humanitaire en trois catégories différentes, définies selon la posture de leur pays, en vue de déterminer si une protection internationale est nécessaire en raison de l'absence d'une protection nationale.

La première catégorie regroupe les personnes dont le pays dispose à la fois de la volonté et des capacités à fournir une protection, puisque même les pays riches ne sont pas à l'abri des crises. Dans ce genre de situation, le rôle de la communauté internationale est limité, même s'il reste possible que des organisations internationales et d'autres pays proposent leur assistance.

La deuxième catégorie regroupe les personnes dont le pays est disposé à fournir une protection adaptée, mais sans en avoir les capacités. Ce pays souhaiterait donc protéger ses ressortissants de tout danger éventuel mais il ne dispose pas des ressources ou des capacités pour le faire. Dans ce genre de situation, illustrée tout récemment par les dégâts inimaginables occasionnés par le passage du typhon Haiyan aux Philippines, la communauté internationale a un rôle important à jouer en faisant tout son possible pour renforcer les capacités de ce pays à assurer la protection des victimes.

La troisième catégorie englobe les situations dans lesquelles les autorités nationales ne sont pas disposées à assurer la protection de leurs ressortissants ou des non-ressortissants sur leur territoire. Dans certains cas, les autorités disposent bien de capacités de protection suffisantes mais elles ne sont pas disposées à protéger tout ou partie des résidents du pays. Ici, la protection internationale est probablement essentielle, indifféremment de toute causalité. La diplomatie humanitaire qui a permis d'intervenir dans ce type de situations

mars 2014

conflictuelles est un modèle qui devrait être reproduit plus systématiquement dans le contexte des crises non provoquées par des conflits.

À cet égard, lorsque nous analysons les cadres existants, que nous évaluons les interventions en cours et que nous en développons de nouvelles dans le but de protéger les migrants ayant fui une situation de crise, un ensemble de facteurs doit inévitablement être pris en compte pour nous éclairer. Le projet sur la migration pour cause de crises (Crisis Migration Project) tente de répondre aux questions suivantes dans ce type de contexte et de déterminer quelles sont leurs implications tant au niveau des politiques que des pratiques.

Quel type de protection est nécessaire dans une situation de crise donnée, et quelle devrait être le contenu de cette protection? Protection internationale de longue durée? Protection contre le *refoulement*? Protection temporaire ou protection humanitaire, dont admission dans un territoire? Évacuation ou réinstallation? Assistance humanitaire vitale, par exemple sous forme de services essentiels, de logement, de protection contre les préjudices physiques? Assistance pour réparer les violations des droits humains ou établir des moyens de subsistance durables?

Quelles politiques et pratiques faudrait-il établir en tant que solutions durables pour résoudre la situation des migrants ayant fui une crise lorsque leur retour dans leur pays et/ou leur communauté d'origine semble peu recommandable ou trop dangereux? Quelles considérations éthiques doivent éclairer ces politiques et pratiques?

Dans quelle mesure les États ont-ils l'obligation d'assurer cette protection? Dans quelle mesure les mandats institutionnels et autres peuvent-ils couvrir la fourniture de cette protection? Quels sont, le cas échéant, les droits correspondants des migrants touchés directement (et indirectement) par la crise?

Quelles sont les carences normatives, de mise en œuvre et/ou de pratique? Existe-t-il un besoin de clarifier de quelle manière les cadres existants s'appliquent à une situation donnée? Existe-t-il un besoin de créer un nouveau statut juridique pour des groupes particuliers? En cas de création de nouveaux statuts et de mise en place de nouveaux cadres en faveur des migrants fuyant une situation de crise, comment viendront-ils s'imbriquer dans les systèmes établis de protection des réfugiés et des personnes pouvant bénéficier d'une protection complémentaire?

Quels acteurs devraient participer à la fourniture de la protection requise, et en quelle capacité? Communauté, acteurs locaux ou nationaux, autorités nationales, société civile, famille, réseaux communautaires ou autres sociaux? Acteurs régionaux? Communauté internationale, dont les États-membres et les organes de l'ONU ainsi que les acteurs issus du système de l'ONU, autres organisations internationales et/ou bailleurs de fonds?

Comment les considérations de causalité devraient-elles influencer l'attribution des responsabilités de protection, en particulier lorsque les États ont une grande part de responsabilité dans la création d'une crise humanitaire et les mouvements qui en découlent?

Dans notre quête de réponses, il est important de garder à l'esprit que le droit des droits humains garantit certains droits aux personnes même lorsqu'elles se trouvent hors de leur pays d'origine ou de leur lieu de résidence habituel, et indifféremment du fait que le pays où elles résident ait la volonté ou les capacités de leur garantir protection et assistance. À cette fin, comprendre la réalité des migrants ayant fui une situation de crise et la complexité de la migration pour cause de crises devrait être un premier pas vers l'identification de solutions pour répondre à leurs besoins.

Susan Martin martinsf@georgetown.edu est directrice de projet, Sanjula Weerasinghe ssw33@georgetown.edu est responsable de projet et Abbie Taylor act64@georgetown.edu est assistante de recherche pour le Crisis Migration Project de l'Institut pour l'étude de la migration internationale (Institute for the Study of International Migration) de l'Université de Georgetown <http://isim.georgetown.edu/>.

Leur ouvrage intitulé *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses* sera publié aux éditions Routledge en mars 2014. Cet article se base sur le chapitre d'introduction de cet ouvrage.

1. <http://isim.georgetown.edu/work/crisis/>
2. Van Hear, N, «Managing Mobility for Human Development: The Growing Salience of Mixed Migration», Programme de développement des Nations Unies (PNUD), Document de recherche sur le développement humain 2009/20. http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_20.pdf
3. Comité international de la Croix-Rouge (CIRC) (1999), Third Workshop on Protection: Background paper,