

Crises



3 De la part des rédacteurs en chef

Crises

- 4 **Avant-propos sur les migrants pour cause de crises**
Peter D Sutherland
- 5 **Qu'est-ce que la migration pour cause de crises?**
Susan Martin, Sanjula Weerasinghe et Abbie Taylor
- 10 **Le concept de migration pour cause de crises**
Jane McAdam
- 12 **Enseignements tirés de l'élaboration des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays**
Roberta Cohen
- 14 **Fuite vers les villes**
Patricia Weiss Fagen
- 17 **Choix et nécessité: des cas de réinstallations dans l'Arctique et le Pacifique Sud**
Robin Bronen
- 21 **Des migrants établis sur des îles lointaines au large du Bangladesh**
Rezwan Siddiqui
- 22 **Migration illégale dans la région indienne des Sundarbans**
Sahana Bose
- 23 **La réinstallation au XXI^e siècle**
Anthony Oliver-Smith et Alex de Sherbinin
- 26 **Adolescence, crise alimentaire et migration**
Janis Ridsdel
- 28 **Violence criminelle et déplacement au Mexique**
Sebastián Albuja
- 31 **Des Mexicains demandent l'asile politique**
Leticia Calderón Chelius
- 32 **Mexique: des Principes directeurs à la responsabilisation nationale en faveur des droits des PDI**
Fernando Batista Jiménez
- 34 **Les eaux montent, les personnes se déplacent**
Lindsey Brickle et Alice Thomas
- 36 **Crises sanitaires et migration**
Michael Edelstein, David Heymann et Khalid Koser
- 39 **Remise en question du «déplacement dû à la sécheresse»: environnement, politiques et migration en Somalie**
Anna Lindley
- 43 **Les non-ressortissants bloqués dans des situations de conflit, de violence et de catastrophe**
Khalid Koser
- 46 **La gestion humanitaire des frontières**
Maximilian Pottler
- 47 **Algérie: les facettes de la migration pour cause de crises**
Mohamed Saïb Musette
- 48 **La migration forcée des citoyens du monde**
Oscar A Gómez
- 49 **Le défi de la migration mixte par voie maritime**
Judith Kumin
- 52 **Populations «bloquées» en temps de crise**
Richard Black et Michael Collyer
- 56 **Les populations bloquées, de plus en plus nombreuses**
April T Humble

58 **Fausse idées sur la traite des êtres humains en temps de crise**

Elżbieta M Goździak et Alissa Walter

59 **Coopération internationale sur la crise des réfugiés nord-coréens**

Markus Bell et Geoffrey Fattig

61 **Nouvelle-Orléans: une leçon de résilience post-catastrophe**

Paul Kadetz

63 **Catastrophes nucléaires et déplacement**

Silva Meybatyan

66 **Le régionalisme: une stratégie face aux migrations en cas de crise**

Liliana Lyra Jubilut et Erika Pires Ramos

67 **Stress environnemental, déplacement et difficulté de protéger les droits**

Roger Zetter et James Morrissey

72 **Le droit relatif aux catastrophes**

Stefanie Haumer

75 **Politiques d'hospitalité et hostilité en Argentine**

Irene Duffard Evangelista

75 **Réduction des risques de catastrophe et mobilité**

Patrice Quesada

76 **La gouvernance de la migration pour cause de crises**

Alexander Betts

80 **Le Projet sur la migration pour cause de crises**

Articles généraux

81 **De nouvelles conventions de l'OEA pour protéger les PDI contre le racisme et la discrimination**

Maria Beatriz Nogueira

82 **Le rôle potentiel d'une loi de discrimination raciale au Myanmar**

Nathan Willis

84 **Transposer les normes éducatives mondiales dans les contextes locaux**

Carine Allaf, Tzvetomira Laub et Arianna Sloat

87 **Une occasion de modifier la politique du Liban en matière d'asile**

Samira Trad

88 **Les perspectives des réfugiés sur le retour en Somalie**

Caroline Abu Sa'Da et Sergio Bianchi

90 **Régimes dictatoriaux, réfugiés et réparations dans le Côte Sud de l'Amérique latine**

Juan Pablo Terminiello

92 **Déplacement interne au Kenya: la quête de solutions durable**

Lucy Kiama et Fredrick Koome

95 **Se connecter et communiquer suite au typhon Haiyan**

Mariko Hall et Adam Ashcroft

100 **Recueil d'articles pour le 25^{ème} anniversaire de la Revue des Migrations Forcées**

Image de couverture

Au Balouchistan, le village de Tali est inondé suite aux pluies torrentielles et aux crues soudaines qui ont affecté environ un million de personnes au Pakistan en 2010.

UNHCR/N James



De la part des rédacteurs en chef

Migrations Forcées (RMF) offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idée entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe en association par le Centre d'Études sur les Réfugiés de l'Université d'Oxford.

Personnel

Marion Couldrey et Maurice Herson
(Rédacteurs en Chef)

Nina E Weaver (Assistante de
financement et de promotion)

Sharon Ellis (Assistante)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Tél : +44 (0)1865 281700

Skype : fmreview

www.fmreview.org/fr

Avis de non responsabilité

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'Études sur les Réfugiés.

Droits d'auteur

Tout document de RMF imprimé ou mis en ligne peut être reproduit librement, à condition que la source et l'URL spécifique de l'article soient mentionnés.



ISSN 1460-9819

Conception/design

Art24 www.art-24.co.uk

Imprimerie

LDI Ltd

www.ldiprint.co.uk



De nombreuses personnes qui se retrouvent déplacées ou «bloquées» dans divers contextes de crise humanitaire ne correspondent pas toujours très bien aux cadres juridiques, politiques et opérationnels existants relatifs à la protection des réfugiés et des personnes déplacées de l'intérieur. Cette situation nous pousse à nous demander s'il pourrait ou s'il devrait y avoir des moyens plus normatifs d'aborder question de la protection et de l'assistance des personnes touchées par les crises environnementales, la violence des gangs, les catastrophes nucléaires, les crises alimentaires, etc. Par exemple, ces différents types de situation ou d'événement engendrent-ils des types de mouvement identiques? Et cela nous permettrait-il de tirer des enseignements et de développer des directives concernant les crises humanitaires déclenchées par l'ensemble complet des événements et processus possibles? Est-il également possible de définir des thèmes et des directives communs relativement aux mouvements et aux besoins de protection, aux interventions et aux difficultés rencontrées, quel que soit le type de crise – ou non? D'un autre côté, l'élaboration de norme n'est jamais un exercice facile et s'accompagne souvent de conséquences problématiques.

Comme l'écrit Peter Sutherland, le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour les migrations internationales et le développement, dans son Avant-propos: «Lorsqu'il s'agit de protéger le bien-être et les droits des migrants, les pratiques intelligentes abondent. [...] Nous devons clarifier le rôle critique que chaque acteur devrait jouer, y compris les pays d'origine et de destination, les États voisins, le secteur privé et la société civile.»

Ce numéro de la RMF présente une série d'articles basés sur les travaux effectués pour 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, ISIM) de l'Université de Georgetown, de même qu'une série de contributions soumises en réponse à l'appel à soumission d'articles lancés par RMF. Ce numéro comprend également plusieurs articles généraux concernant d'autres aspects de la migration forcée.

Nous tenons à remercier Susan Martin, Sanjula Weerasinghe et Abbie Taylor de l'ISIM pour les conseils et l'appui qu'elles nous ont apporté en tant que conseillères spécialisées sur ce numéro. Nous sommes également extrêmement reconnaissants au Crisis Migration Project et à la Fondation John D. and Catherine T. MacArthur Foundation d'avoir financé ce numéro.

Le numéro complet ainsi que chaque article individuel sont disponibles en ligne sur www.fmreview.org/fr/crises aux formats HTML, PDF et audio. Il sera disponible en ligne et en version imprimée en anglais, arabe, espagnol et français. La liste détaillée du contenu de ce numéro est disponible sur www.fmreview.org/fr/crises/FMR45liste.pdf

Merci d'aider à **diffuser** ce numéro aussi largement que possible en le faisant circuler parmi vos réseaux, en publiant des liens, en le mentionnant sur Twitter et Facebook et en l'ajoutant à vos listes de ressources. Veuillez nous écrire sur fmr@qeh.ox.ac.uk si vous souhaitez solliciter des exemplaires imprimés de ce numéro.

Des informations concernant nos **numéros à paraître** – sur l'Afghanistan, la Syrie, et les Réponses des organisations professionnelles face au déplacement – sont disponibles à la page 99.

Si vous souhaitez être tenus informés de nos nouveaux ou prochains numéros, rejoignez-nous sur Facebook ou Twitter ou souscrivez à nos alertes e-mail sur www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-email

Sincères salutations,

Marion Couldrey et Maurice Herson
Rédacteurs en chef de la Revue des Migrations Forcées

Avant-propos sur les migrants pour cause de crises

Peter D Sutherland

Le carnage des demandeurs d'asile et des migrants s'engageant dans un périlleux voyage vers une vie meilleure fait fréquemment la une des journaux; des milliers d'entre eux meurent chaque année uniquement en Méditerranée. Trop peu de moyens sont mis en place pour minimiser les risques auxquels les migrants sont confrontés. Si la pauvreté, la vulnérabilité et la guerre sont courantes à notre époque, la compassion se fait rare.

Il semble évident que nous manquons de volonté politique et peut être de capacités pour développer un système robuste de protection des demandeurs d'asile et des migrants souhaitant traverser les frontières internationales. En effet, nous craignons d'encourager davantage la migration, de compromettre notre sécurité et de ne pas avoir suffisamment de ressources pour fournir assistance et protection. Néanmoins, nous devons persévérer.

Une approche consiste à décomposer le défi de la protection en sous-éléments plus faciles à gérer. Il y a trois ans, par exemple, j'ai fait appel aux États et parties prenantes afin de soulager les souffrances des migrants internationaux touchés par des crises à déclenchement soudain telles que les conflits en Libye et Syrie, l'ouragan Sandy aux États Unis ou encore le tsunami et la catastrophe nucléaire au Japon. L'an dernier, les États-Unis et les Philippines se sont engagés à prendre la tête d'une initiative visant à élaborer un cadre à cet effet; plusieurs autres pays les ont désormais rejoints. Cette initiative est le terrain d'expérimentation de notre engagement pour venir en aide aux populations les plus vulnérables de la planète.

Les migrants en telles situations de crise ressentent les effets de l'absence ou de l'application inadéquate de normes, des obligations et des principes, en particulier ceux qui se rapportent aux droits humains et au droit humanitaire. Les effets négatifs des crises sur les migrants sont intensifiés par les carences sur le plan opérationnel ou le manque de cohérence et de ressources. Pour remédier à ces lacunes, les efforts menés par les gouvernements, les entités internationales et les ONG sont de loin trop faibles.

Pourtant, lorsqu'il s'agit de protéger le bien-être et les droits des migrants, les pratiques intelligentes abondent. Beaucoup pourraient et devraient d'ailleurs devenir des normes internationales. Par exemple, l'Organisation internationale pour les migrations et l'UNHCR, ainsi que de nombreuses ONG, avaient fait preuve d'imagination pour outrepasser leur

mandat afin de protéger les migrants en danger en Libye en 2012, tandis que la Banque mondiale avait agi rapidement pour engager des fonds destinés à l'évacuation de ressortissants bangladais. Alors que le nombre de migrants internationaux est appelé à doubler dans un futur proche, de telles pratiques doivent devenir des actions de référence.

En revanche, les organisations internationales ne peuvent pas résoudre les problèmes à elles seules. Nous devons clarifier le rôle critique que chaque acteur devrait jouer, y compris les pays d'origine et de destination, les États voisins, le secteur privé et la société civile.

Il devrait aller de soi que nous devons venir en aide à tous les migrants en détresse, et non pas seulement aux victimes des conflits ou des catastrophes mais aussi aux personnes abandonnées par les passeurs, aux multitudes laissées pour compte pendant des années dans des pays de transit et aux millions travaillant dans des conditions proches de l'esclavage. Les principes et les stratégies que nous avons mis en place pour protéger les migrants dans des situations où leur vie est en danger pourraient et devraient être élargies afin d'assurer, à plus longue échéance, la protection d'un ensemble bien plus large de migrants vulnérables.

Nous ne devons pas nous laisser submergés par la quantité vertigineuse de problèmes qui accablent les migrants. En décomposant une problématique telle que la migration en sous-éléments, nous la ramenons à choix de nature essentiellement morale qui ne sont pas uniquement réservés à des spécialistes, des économistes ou des sociologues, même si nous avons à apprendre de leurs recherches et de leurs conseils.

En travaillant ensemble par petits groupes d'États, d'experts, d'organisations internationales et de la société civile avec la ferme détermination de piloter des solutions susceptibles d'être érigées en pratiques internationales, c'est-à-dire en modèle potentiellement applicable à d'autres problématiques internationales, nous pouvons résoudre une par une les difficultés auxquelles sont confrontés les migrants. Grâce à la création de petites coalitions agiles composées de parties prenantes engagées, des progrès rapides et efficaces sont possibles sur un éventail de problèmes critiques. Nous ne sommes pas impuissants.

Peter D Sutherland Peter.sutherland@gs.com est un Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les migrations internationales et le développement.

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 le 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,

Le concept de migration pour cause de crises

Jane McAdam

La migration pour cause de crises doit être comprise par rapport aux points de basculement qui la causent et qui ne sont pas uniquement déclenchés par des événements mais aussi par des processus structurels sous-jacents. L'existence d'une théorie adéquate sur laquelle adosser le concept de «migration pour cause de crises» est important pour permettre aux décideurs politiques d'apporter des réponses appropriées, opportunes et réfléchies.

Les problèmes de protection et d'assistance peuvent être tout aussi aigus au lendemain d'une catastrophe naturelle que lors d'un conflit; les personnes déplacées peuvent subir la même pénurie d'accès aux ressources et aux droits fondamentaux et ressentir une détresse psychologique tout à fait comparable. Jusque très récemment toutefois, la communauté internationale s'est focalisée sur la protection des personnes déplacées par les conflits bien que le nombre de personnes déplacées par les catastrophes naturelles soit de plus en plus important (et même supérieur). Le Haut-commissaire de l'ONU pour les réfugiés a déclaré: «alors que la nature des déplacements forcés évolue rapidement, les réponses dont dispose la communauté internationale n'ont pas suivi»¹ et, selon le Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies, les catastrophes plus fréquentes et plus graves risquent de devenir «la nouvelle norme».²

Cependant, même si instinctivement nous pouvons penser que la «migration pour cause de crises» implique un déplacement provoqué par un risque objectivement perceptible comme une inondation ou un séisme, ce sont les dimensions sociales sous-jacentes qui vont transformer cette rencontre avec un événement simplement dangereux en une situation de stress qui va mettre à l'épreuve la résilience à la fois des individus et des communautés et risque d'entraîner un déplacement. Ce qui constitue une 'crise' et provoque la migration dépendra non seulement des ressources et de la capacité de ceux qui se déplacent mais aussi de la capacité de l'État à l'intérieur duquel se produit le déplacement de répondre aux épreuves qu'ils vivent. La migration est une réponse normale et rationnelle face à des catastrophes naturelles et aux impacts plus progressifs du changement environnemental. Cela ne veut pas dire qu'il convient pour autant de supposer que la migration est volontaire, mais simplement qu'elle ne doit pas être traitée comme anormale.

Parce que les catastrophes naturelles et les autres dangers sont courants dans certains environnements, ils ne se manifesteront pas sous la forme de 'crises' à moins que d'autres

variables ne soient également présentes. Un événement soudain peut toutefois se conjuguer à d'autres facteurs de stress comme la pauvreté, la surpopulation, la précarité environnementale, certaines pratiques de développement et la faiblesse des institutions politiques. Ainsi, ce que certaines communautés ou individus peuvent supporter peut constituer une crise pour d'autres.

Il est donc plus judicieux de comprendre la «migration pour cause de crises» comme une réponse face à une combinaison complexe de facteurs sociaux, politiques, économiques et environnementaux qui peuvent être déclenchés par un événement extrême mais non causés par celui-ci. Certains événements ou processus particuliers devraient être reconnus comme un aspect unique d'un processus de crise dont les racines se trouvent dans les inégalités ou les vulnérabilités systémiques qui rendent certains groupes particuliers plus susceptibles de se déplacer. Lorsque conceptualisée de cette manière, la «migration pour cause de crises» implique une pression aiguë exercée sur la personne ou le groupe qui se déplace sans impliquer nécessairement la survenue d'un événement extrême ou soudain particulier.

Comprendre cela en fonction des points de basculement s'avère tout à fait utile. À quel moment l'impact cumulé de différents facteurs de stress – qu'ils soient socio-économiques, environnementaux, politiques ou psychologiques – fait-il basculer quelqu'un? À quel moment, se déplacer devient-il préférable à rester sur place? Indépendamment du fait qu'une crise soit déclenchée par des conditions aiguës ou chroniques, il existera des points de basculement et ils varieront d'un individu à l'autre.

Implications politiques

Une compréhension de ce type comporte des ramifications étendues en termes de politique, parce que lorsqu'une 'crise' est comprise comme étant quelque chose de plus qu'un événement soudain unique, nous pouvons commencer à envisager des interventions étalées sur des délais plus importants, des associations différentes d'acteurs institutionnels,

mars 2014

des partenariats nouveaux et des modèles plus durables de financement. Les définitions ont encore davantage d'importance si elles déterminent l'accès à des droits juridiques et à une assistance humanitaire.

Ce n'est pas seulement au sein des cercles universitaires que les idées de « crise » et de « migration » sont considérées conjointement. Les États ont choisi « Gérer la migration dans les situations de crise » comme thème du Dialogue international sur les migrations de 2012 organisé par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Étant données les ramifications potentielles tant politiques que juridiques des délibérations effectuées dans ce type de contexte, il est absolument déterminant que celles-ci s'appuient sur des concepts absolument clairs.

Les discussions de l'OIM ont suggéré que les décideurs politiques comprennent intuitivement le concept de « crise » comme un moment pivot ou un tournant – une situation d'urgence. Toutefois, conceptualiser la 'migration pour cause de crise' en en faisant la réponse d'un individu ou d'une communauté face à un événement extérieur constitue un problème car cela peut cacher des fragilités préexistantes et concentrer l'attention sur des conditions matérielles plutôt que sur une évaluation globale des circonstances socio-économiques d'ensemble. Un autre sujet de préoccupation est le fait que certaines pratiques améliorées de développement (programmes de réduction de la pauvreté, etc.), qui disposent déjà de cadres institutionnels solides risquent de ne pas être envisagées comme pertinentes au profit d'interventions d'urgence typiquement réactives et ponctuelles qui traitent les symptômes et non les causes.³

Bien plus, il est essentiel que les décideurs politiques se rendent compte de la manière dont la mobilité a, ou n'a pas, une incidence historique sur certaines communautés particulières. Sinon, les interventions risquent d'être erronées. Dans les îles du Pacifique, par exemple, la mobilité est un aspect fondamental du vécu historique et présent, et en conséquence il convient de comprendre le déplacement comme une stratégie d'adaptation faisant partie d'un continuum historique.



Réfugiés somaliens

OIM/Brendan Bannion

Pour effectuer des changements qui ont du sens, il sera nécessaire de transcender les démarcations politiques conventionnelles afin de promouvoir la coordination à l'intérieur et entre les gouvernements, les agences internationales et locales et les ONG. Une approche plus globale entre l'ensemble des différents secteurs est nécessaire ainsi qu'une amélioration des liens entre les communautés humanitaires et du développement.

La nature et l'opportunité des interventions politiques joueront un rôle majeur et définiront la forme que prendront les conséquences de la « migration pour cause de crises ». Elles contribueront également à déterminer si ce type de migration peut fonctionner comme une forme d'adaptation ou si au contraire elle constitue un échec d'adaptation.⁴ La migration en tant qu'adaptation fait du déplacement une force productive à exploiter et à développer, plutôt qu'une calamité humanitaire à résoudre.

Jane McAdam j.mcadam@unsw.edu.au est Professeure de Droit et Directrice fondatrice du Centre Andrew & Renata Kaldor de Droit international des réfugiés de l'université de New South Wales en Australie. www.kaldorcentre.unsw.edu.au

1. Déclaration d'António Guterres lors de l'« Événement intergouvernemental au niveau ministériel à l'occasion du 60e anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et du 50e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie », décembre 2011 www.unhcr.org/4ecd0cde9.html.
2. Déclaration liminaire de John Holmes lors de la Conférence DIHAD de 2008, avril 2008. www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/YSAR-7DHL88?OpenDocument
3. Anthony Oliver-Smith, 'Theorizing Disasters: Nature, Power, and Culture' dans Susanna M Hoffmann et Anthony Oliver-Smith (éditions), *Catastrophe and Culture: The Anthropology of Disaster*, School of American Research Press, Santa Fe, 2002, 32.
4. Koko Warner, 'Assessing Institutional and Governance Needs Related to Environmental Change and Human Migration', Équipe d'étude sur les migrations imputables au climat, German Marshall Fund of the United States, juin 2010.

Enseignements tirés de l'élaboration des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays

Roberta Cohen

Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ont permis de combler d'importantes carences dans le système de protection internationale des personnes déplacées. Il reste à explorer si leur élaboration peut apporter des enseignements aux personnes cherchant à définir de nouvelles normes dans le domaine de la migration.

La manière de procéder pour élaborer les «Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays» constitue aujourd'hui un processus mieux accepté. Les Principes ont acquis une forte reconnaissance et autorité à l'échelle internationale alors même que leurs dispositions avaient été préparées, révisées et finalisées par des experts, et non pas des gouvernements, hors du cadre intergouvernemental traditionnel.¹ Ce processus innovant a également ouvert la voie à l'élaboration d'autres normes de l'ONU, des principes de Pincer et des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.²

Pourtant les Principes ont atteint leurs objectifs pour des raisons bien particulières. Premièrement, ils se basaient sur la législation existante, avec laquelle ils étaient en conformité. Il n'était pas demandé aux gouvernements d'assumer de nouvelles obligations mais plutôt de mieux comprendre comment respecter leurs obligations existantes dans de nouvelles situations. Deuxièmement, les Principes avaient été élaborés sous la direction d'un expert de l'ONU, le Représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées dans leur propre pays (RSG), Francis M. Deng. Bien que les Principes aient été rédigés par une équipe de spécialistes du droit international, c'est F. Deng qui dirigeait le processus et rendait régulièrement compte à la Commission des droits de l'homme et à l'Assemblée générale qui avaient exigé l'élaboration d'un cadre de protection adapté aux PDI.

Troisièmement, les Principes répondaient à un besoin crucial que les gouvernements et les organisations internationales désiraient combler. L'explosion des guerres civiles découlant de la Guerre Froide ou suivant celle-ci avait entraîné le déplacement de millions de personnes au sein de leur propre pays en conséquence des conflits, des violences intercommunautaires et des violations des droits humains, auxquels la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ne s'appliquait

pas. Dans les années 1990, l'ONU a commencé à étudier les carences juridiques et institutionnelles dont souffraient les personnes qui ne traversaient aucune frontière reconnue internationalement.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'élaboration des Principes directeurs qui pourraient se révéler utiles aux personnes cherchant à définir des normes dans des domaines nouveaux ou émergents:

- Avant d'amorcer l'élaboration de nouvelles normes, il était impératif de «localiser le problème sur une carte» afin d'ouvrir la voie à une reconnaissance internationale des enjeux et de la nécessité des mesures pour y répondre.
- La nomination d'un expert de l'ONU pour diriger le processus s'est avérée efficace pour convaincre les pays d'accepter l'élaboration de nouveaux principes.
- L'alliance d'un expert et d'une institution indépendante (dans le cas des Principes, le Projet sur le déplacement interne de la Brookings Institution) était un aspect essentiel de l'organisation et de la gestion du processus.
- Le soutien apporté par certains gouvernements importants était crucial pour bâtir un consensus autour des Principes, en particulier parmi les gouvernements ayant émis des réserves.
- La participation d'experts de l'UNHCR, du bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU et du CICR à la rédaction des Principes a permis de soutenir les spécialistes du droit international chargés du processus.
- Un vaste processus de consultation sur les questions épineuses soulevées (auquel ont participé des experts issus d'organes régionaux, d'organisations humanitaires et de développement internationales, d'ONG spécialisées dans

mars 2014

l'humanitaire et les droits de l'homme et de groupes de défense des droits des femmes et des enfants) a incité de nombreux gouvernements à réagir positivement. Les gouvernements se montraient particulièrement disposés à soutenir les Principes si les organismes opérationnels les trouvaient utiles sur le terrain.

La rédaction même des Principes est porteuse d'enseignements:

- Baser les Principes sur les trois branches du droit (droits humains, droit humanitaire et droit des réfugiés par analogie) a permis de couvrir la plupart des situations de déplacement interne.
- Le choix d'une approche axée sur les besoins, c'est-à-dire identifier les besoins des PDI avant d'étudier dans quelle mesure la loi y répondait efficacement, a permis de mettre à jour les zones d'ombre et les carences de la loi pour concentrer les efforts sur celles-ci. La décision de s'appuyer non seulement sur le droit des traités mais aussi sur le droit coutumier et les instruments de droit souple a permis de renforcer cette approche.
- Pour gagner l'adhésion des pays, il a été crucial de se cantonner aux lois existantes pour combler les carences et les zones d'ombre plutôt que de créer de nouvelles lois. Malgré une tentation fréquente de vouloir améliorer les lois existantes, l'un des atouts des Principes provient du fait qu'ils se basent sur des lois déjà contraignantes, même s'ils ne sont pas contraignant eux-mêmes.
- Le choix de réaffirmer la loi a permis à l'équipe de juristes d'adapter les dispositions de la loi aux besoins particuliers des PDI. Lorsque des carences visibles apparaissaient, l'équipe s'appuyait sur les aspects de la loi qu'elle considérait comme implicites. Le fait que chaque Principe puisse être rattaché à une loi déjà négociée et acceptée par les gouvernements a donné à un grand nombre d'entre eux la confiance de baser les politiques et les lois de leur pays sur les Principes.
- Définir les PDI de manière suffisamment flexible pour endurer l'épreuve du temps a permis de faciliter l'acceptation de telle définition. Celle-ci cherchait à trouver le bon équilibre entre un cadre trop étroit qui risquait d'exclure certaines personnes et un cadre trop large qui pourrait se révéler ingérable sur le plan opérationnel.
- Pour garantir que l'octroi d'une protection à un groupe particulier ne confère pas à ce groupe

un statut privilégié, il a fallu souligner qu'aucun statut juridique n'était alors applicable aux PDI et que l'objectif était de garantir que les préoccupations propres aux PDI soient prises en compte au même titre que celles des autres groupes. Les PDI constituaient un groupe vulnérable à l'instar des réfugiés, des femmes, des enfants ou encore des personnes âgées.

- L'adoption d'une approche conceptuelle respectueuse de la souveraineté, notamment de la souveraineté en tant que responsabilité, a favorisé l'adhésion aux Principes, qui affirment clairement que leurs gouvernements restent les premiers responsables des personnes déplacées. Toutefois, ils soulignent aussi que, si les gouvernements n'ont pas les capacités ou la volonté d'assumer leurs obligations, les organisations internationales peuvent éventuellement intervenir. Les organisations humanitaires internationales «ont le droit de proposer leurs services pour venir en aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays» tandis que les gouvernements ne peuvent pas refuser ces services «arbitrairement, surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées à le faire».
- Un plan de dissémination ciblant les pays et la société civile à travers le monde s'est avéré crucial pour promouvoir l'adhésion aux Principes.

Avantages et limitations d'un processus non gouvernemental

On affirme souvent qu'un instrument juridiquement contraignant aurait plus d'autorité, bénéficierait d'une plus grande reconnaissance internationale et serait plus à même d'être appliqué qu'un instrument non contraignant. Mais la négociation d'un traité international rassemblant peu de soutien, voire aucun, aurait pu prendre des années. De plus, elle n'aurait pas été sans risque dans la mesure où elle aurait pu aboutir à l'éroussement des dispositions relatives aux droits humains et au droit humanitaire sur lesquelles se basent actuellement les Principes.

En outre, les gouvernements ne ratifient pas toujours les traités qu'ils adoptent ou ne respectent pas toujours les traités qu'ils ratifient. Inciter les gouvernements à assumer leurs responsabilités reste un défi, que l'instrument concerné soit contraignant ou non. Les deux RSG ont trouvé plus facile de négocier des directives avec des fonctionnaires nationaux car certains pays les trouvaient moins menaçantes puisqu'ils ne pourraient jamais être formellement accusés de ne pas les respecter.

Dans le cas des Principes, l'acceptation et l'utilisation continue apparaissent donc comme la meilleure voie à suivre. Un nombre sans cesse croissant de pays a adopté des lois et des politiques nationales basées sur les Principes, des organes régionaux tels que l'Union africaine ont adopté la Convention de Kampala, juridiquement contraignante, tandis que les tribunaux et les organes de suivi des traités citent de plus en plus fréquemment les Principes. Au fil du temps, la tendance à considérer les Principes comme un élément du droit coutumier pourrait en être renforcée; ou, si l'adhésion internationale gagne en ampleur, un traité juridiquement contraignant pourrait s'en suivre.

L'expérience des Principes directeurs pourrait-elle se révéler utile pour l'élaboration de normes relatives aux «migrations pour cause de crise» ou aux personnes déplacées par des facteurs environnementaux? Sans aucun doute oui, mais pour ce faire, il faudrait avant tout formuler une définition ou une description précise des personnes considérées comme ayant besoin de protection et, ensuite, analyser s'il est possible d'identifier les droits de ces personnes à partir du droit international existant. Il faudrait également organiser de vastes consultations à l'échelle nationale et régionale afin de tenir compte des perspectives d'un grand éventail d'acteurs étatiques et non étatiques tout en mobilisant les soutiens en faveur de la question.

Nous savons bien qu'au vu de la fréquence et de la sévérité des catastrophes naturelles qui sévissent aujourd'hui, alimentées en grande partie par le changement climatique, il est essentiel de renforcer les garanties juridiques non seulement en faveur des PDI (surtout lorsqu'elles sont déplacées par des catastrophes à déclenchement lent) mais aussi en faveur des personnes forcées de traverser des frontières qui ne sont pas considérées comme des réfugiés.

Roberta Cohen rcohen@brookings.edu est chargée de recherche non résidente chez la Brookings Institution. www.brookings.edu

Cet article est basé sur un document d'analyse plus long écrit pour et publié par le Crisis Migration Project de l'Institute for the Study of International Migration (Institut pour l'étude de la migration internationale) <http://isim.georgetown.edu/work/crisis/products/workingpapers/>

1. En 2005, 193 chefs d'État ont approuvé les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays en tant que «cadre international d'importance pour la protection des PDI» www.who.int/hiv/universallaccess2010/worldsummit.pdf, para.132.
2. <http://unhcr.org/ua/img/uploads/docs/PinheiroPrinciples.pdf> et www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

Fuite vers les villes

Patricia Weiss Fagen

Il est tout à fait probable que ces mêmes circonstances que la plupart des migrants ont cherché à fuir – menaces à leur vie ou à leur santé, à leur sécurité physique ou à leurs moyens de subsistance – se reproduisent d'une certaine manière et en partie, du fait même de leur présence dans les lieux de destination en milieu urbain qu'ils ont rejoint.

Un nombre de plus en plus important de «migrants pour cause de crises» s'installent dans des villes dans leur propre pays ou dans d'autres pays. Ils ont tendance à s'installer dans les parties les plus pauvres des villes petites ou grandes, souvent dans des zones d'installation informelle à l'extérieur du noyau urbain sur lesquelles les autorités municipales n'exercent qu'un contrôle symbolique, où il n'y a pas de services et où les conditions de vie sont précaires. S'adapter à la vie urbaine constitue un défi pour tous les arrivants récents, toutefois les populations économiquement désavantagées, celles qui ont été contraintes de quitter des endroits dans lesquelles elles seraient restées si les circonstances avaient été différentes, ont rarement une possibilité

de retour si elles ne réussissent pas à s'adapter à la vie en ville. Encore plus que les autres migrants, il manque à ces populations poussées par des crises des filets de sécurité et des stratégies de survie; de plus leurs besoins matériels, psychologiques et de sécurité sont urgents mais souvent difficiles à cibler parce que l'environnement dans lequel elles vivent se confond avec celui d'autres populations urbaines pauvres mais plus stables.

Deux catégories de migrants urbains sont dans une situation particulièrement préoccupante: les migrants associés à un conflit et les migrants dont le déplacement vers les zones urbaines est imputable à des événements et des processus environnementaux.

mars 2014

Ces groupes vulnérables et particulièrement sensibles politiquement se retrouvent mélangés dans des villes de toutes tailles à des nombres de plus en plus élevés d'autres migrants ruraux et de jeunes sans emploi.

Les conflits dans de nombreux endroits du monde ont créé des situations apparemment irréversibles qui ont très largement contrecarré toute stratégie de retour et de réintégration, et ont poussé des populations à se déplacer vers des zones urbaines et ensuite à y rester. Dans certaines villes en Colombie, le nombre de PDI est supérieur à celui de la population initiale. Aujourd'hui, en Irak, de nombreux PDI et réfugiés de retour se voient dans l'impossibilité de vivre dans leurs villes d'origine parce que celles-ci sont devenues des enclaves ethniques ou sectaires, et que le retour de populations minoritaires risque de provoquer presque certainement une résurgence de la violence.¹ Dans de telles circonstances, les villes d'accueil deviennent surpeuplées et dangereuses. Les principales villes d'Afghanistan, et plus particulièrement Kaboul, sont dans l'incapacité d'accueillir les besoins de ceux qui reviennent du Pakistan et d'Iran et qui décident de s'installer dans les villes plutôt que dans leurs villages. Il ne fait aucun doute pour les agences humanitaires et de développement que réparer et renforcer les infrastructures urbaines et sociales sont des priorités mais celles-ci restent tout de même nettement en retrait par rapport aux besoins les plus urgents.

Monrovia, la capitale du Liberia, est l'exemple le plus typique d'une croissance urbaine motivée par le conflit, exacerbée ensuite par la détérioration du milieu rural et la poursuite de tensions ethniques. Pendant le conflit civil entre 1989 et 2003, les Libériens ont fui l'ensemble du pays pour se réfugier à Monrovia et dans les autres villes dans lesquelles le HCR et d'autres agences fournissaient une assistance humanitaire. Après 2005, le HCR a organisé un programme de retour et le gouvernement du Liberia a cessé de considérer ces personnes comme des PDI. Toutefois, ils sont nombreux à être restés, particulièrement à Monrovia, pour des motifs liés à la poursuite de l'insécurité, à la perte de leurs terres et à l'absence de moyens de subsistance en milieu rural. La population à Monrovia selon diverses estimations atteignait en 2010 entre 800 000 et 1,5 millions de personnes, alors qu'elle n'était que de 400 à 600 000 avant le conflit.

Le Soudan du Sud présente un problème similaire dans lequel une population initialement rurale mais maintenant urbanisée tente de se réinstaller en



Le bidonville de West Point abrite environ 75.000 personnes près du centre de Monrovia, 2013.

milieu rural. Pendant plusieurs dizaines d'années, des populations fuyant le conflit dans le sud du Soudan avaient trouvé avec difficultés un refuge à Khartoum et dans d'autres villes soudanaises ainsi que dans des camps de réfugiés et des villes à l'extérieur du Soudan. À la fin du conflit en 2005, et plus encore à partir du moment où le Soudan du Sud a été déclaré indépendant en 2011, ces populations ont entrepris de retourner dans les endroits qu'elles considéraient comme chez elles. Les agences humanitaires ont convoqué vers le tout nouveau Soudan du Sud des bus entiers de ces anciens habitants des villes pleins d'espoir, qui ignoraient tout ou presque de l'agriculture et des conditions de vie dans leurs lieux d'origine. Ils y ont trouvé des villages dans lesquels les conditions de vie étaient primitives, la violence tribale courante, et les services pratiquement inexistantes. Nombreux parmi ces migrants de retour mal préparés et mal accompagnés, ont entrepris une migration secondaire des villages vers les agglomérations urbaines, et plus particulièrement vers la capitale Juba; c'est d'ailleurs là que se rendent directement les exilés soudanais du sud les mieux informés. Mais les villes du Soudan du Sud, il n'y a pas si longtemps n'étaient encore que de petites bourgades et ne sont absolument pas prêtes à absorber les nouveaux venus.

S'adapter aux environnements urbains

La présence de l'assistance humanitaire est habituellement minimale dans les villes, c'est pourquoi si certains s'en sortent bien, d'autres se trouvent confrontés à des problèmes d'insécurité alimentaire et de logement inadéquat tout en ayant perdu toute protection internationale efficace. Les organisations humanitaires internationales n'ont jusqu'ici pas disposé des employés expérimentés dont elles auraient eu besoin pour identifier ou protéger les personnes déplacées à l'intérieur des villes, même si plus récemment elles ont

commencé à former leurs employés au travail en environnement urbain, et qu'elles expérimentent en utilisant différentes approches, différents partenaires et différents indicateurs de succès.²

En dépit de ces efforts récents, il n'en reste pas moins une tendance à moins bien servir les personnes déplacées qui se sont installées dans les grandes villes. Le HCR a reconnu la nécessité d'étendre sa fonction de protection aux villes et a préparé des stratégies pour y parvenir. Au moment où ils étendent leurs activités en milieu urbain, le HCR et les ONG se trouvent confrontés au ressentiment prévisible des citoyens locaux qui subissent les mêmes conditions ou des conditions similaires à celles des déplacés et ne reçoivent aucune assistance.

Les impacts de la détérioration de l'environnement et du changement climatique entraînent un flux durable de migration, souvent le long de routes nationales et internationales de migration déjà établies auparavant. Un exode vers les zones urbaines ne peut qu'exacerber les problèmes liés aux ressources et à l'environnement dans les villes de destination dans la mesure où les nouveaux arrivants n'ont généralement pas d'autre choix que de s'installer dans des bidonvilles densément peuplés, non réglementés et informels, dans lesquels les risques environnementaux se multiplient. Il devient tout aussi urgent de traiter les questions de propriété foncière et de risques environnementaux en milieu urbain que dans les zones rurales dévastées par la guerre. Au moment où les dirigeants nationaux et municipaux reconnaissent qu'il est urgent de renforcer les mécanismes d'adaptation pour accommoder ces expansions actuelles et futures de population, ils ont besoin d'être soutenus pour mettre en place des systèmes de gouvernance municipale plus sûrs et plus protecteurs ainsi que des politiques plus solides de réduction des risques dus à l'environnement.

Pour résumer, les migrants pour cause de crise ne sont pas une nouveauté dans les villes mais les effets combinés des conflits, de la dégradation environnementale et des modèles économiques qui ont sapé les économies rurales ont maintenant produit un mouvement vers les centres urbains sans précédent. L'aspect positif est que les experts et les décideurs sont conscients de l'importance capitale des espaces urbains et qu'ils savent qu'ils sont devenus les endroits prioritaires dans lesquels il faut combattre la pauvreté, mettre des services à disposition et prévoir des possibilités économiques. L'expansion des villes fait toutefois encore l'objet de toute une série de préjugés négatifs et largement répandus parmi les autorités nationales, les bailleurs,

les organisations internationales et les agences humanitaires. Le mantra couramment répété mais extrêmement discutable a été jusqu'ici que : «les villes étaient des endroits néfastes pour les migrants ruraux et que les migrants ruraux étaient néfastes pour la prospérité urbaine». Il est essentiel de cibler des actions destinées à la fois à prévenir et gérer les crises qui sont les causes du déplacement et à régler les crises dans les centres urbains qui servent de destination à ces déplacements, en améliorant les mécanismes de protection dans les deux situations.

L'impact sur les villes des catastrophes naturelles et industrielles et des épidémies est exacerbé par cette migration non prévue et à grande échelle. En dernier ressort, il est nécessaire d'améliorer le noyau urbain et sa périphérie densément peuplée et non réglementée par l'adjonction de terrains légalement comptabilisés et recensés dont pourront bénéficier tout autant les nouveaux migrants que les résidents plus anciens. L'urbanisation néglige souvent de tenir compte des besoins des nouveaux arrivants, et plus particulièrement de ceux des migrants vulnérables issus d'une crise.

La modernisation urbaine et les réformes qui incluent l'élimination des bidonvilles sont des outils de développement tout à fait valables. Malheureusement, parce que les migrants pour cause de crise et les réfugiés ne sont généralement pas voulus, ils ne sont habituellement pas non plus pris en compte lorsque les autorités locales mettent en œuvre leurs plans de réforme urbaine. De plus, les zones pauvres et marginales sont bien souvent les premières à faire l'objet d'une expulsion lorsque l'environnement urbain est amélioré ou soumis à un contrôle environnemental plus strict. Expulser des populations récemment déplacées par un conflit ou obliger des personnes déplacées à résider dans des installations isolées où il n'y a ni services ni possibilités d'emploi, ne peut être qu'en contradiction avec les intentions des Principes directeurs et reste inacceptable même au nom du développement. Les gouvernements qui entreprennent des réinstallations urbaines forcées, devraient le faire en respectant des directives internationales relatives à la réinstallation des personnes comme celles longtemps utilisées par la Banque mondiale.³

Après avoir accepté l'idée que les migrants à long-terme qui s'installent dans une ville tombent sous sa responsabilité, la communauté humanitaire prend maintenant des mesures plus décisives pour résoudre les besoins des victimes de conflit, de catastrophes naturelles et de dégradation environnementale qui se sont installés en milieu urbain. Jusqu'ici, les

mars 2014

défenseurs des droits qui travaillaient en milieu urbain se sont efforcés d'aider les personnes déplacées de force à retourner dans de petites communautés dans lesquelles ils ont initié des projets destinés à des segments spécifiques de la population urbaine comme les enfants des rues ou les femmes victimes de la traite humaine. Il serait difficile d'exagérer les défis auxquels se trouvent confrontés le HCR et de nombreuses ONG qui cherchent à réorienter leurs employés et à déployer leurs ressources vers les villes, mais il est particulièrement important que les agences humanitaires établissent des partenariats beaucoup plus étroits avec les acteurs du développement et les responsables gouvernementaux qu'elles ne l'ont fait par le passé.

Les urbanistes, dans la plupart des endroits, sont tout à fait conscients de la gravité des problèmes auxquels ils sont confrontés du fait de la croissance rapide des villes. Ils semblent toutefois beaucoup moins conscients de la dimension des problèmes qu'une urbanisation aussi rapide est susceptible de provoquer. Les acteurs du développement considèrent trop souvent, et à tort, la migration pour

cause de crises comme un phénomène temporaire et comme un problème principalement humanitaire. Il ne fait cependant plus aucun doute que les personnes qui ont été forcées de se déplacer vers les villes y restent, dans la majorité des cas, pour de longues périodes ou de manière indéfinie. Il appartient donc maintenant aux autorités municipales et nationales de trouver les moyens de les y intégrer.

Patricia Weiss Fagen pwf@georgetown.edu est Chercheure principale non résidente de l'Institut pour l'étude de la migration internationale à l'Université de Georgetown. <http://isim.georgetown.edu/>

1. Contrairement à la plupart des autres situations de migration pour cause de crise, les Irakiens qui se sont enfuis étaient principalement des citoyens qui se sont déplacés vers d'autres villes.
2. RMF 34 de février 2010, est consacrée à «S'adapter au milieu urbain». Les différents articles qui y sont contenus décrivent les conditions souvent lamentables et la pénurie de services que les réfugiés rencontrent dans les villes et proposent des orientations à l'intention des différents secteurs des opérations humanitaires.
3. Banque mondiale, *Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects*, 2004 <http://tinyurl.com/WB-InvoluntaryResettlement>

Choix et nécessité: des cas de réinstallations dans l'Arctique et le Pacifique Sud

Robin Bronen

Réinstallation – un processus à travers lequel les moyens d'existence, le logement et l'infrastructure sont reconstruits dans un lieu différent – peut-être la meilleure réponse en termes d'adaptation pour des communautés dont le lieu de vie devient inhabitable ou se trouve exposé à des menaces futures induites par le climat.

L'érosion, les inondations et les hausses de niveau des océans menacent la vie, les moyens d'existence, les habitations, la santé et la subsistance élémentaire de certaines populations humaines qui vivent actuellement dans l'Arctique et sur de petites îles dans les océans tropicaux et subtropicaux. La hausse des températures mondiales entraîne la perte de certaines barrières naturelles qui protègent les communautés côtières de la montée du niveau de la mer, de l'érosion et des inondations. Parce que les glaces maritimes de l'Arctique diminuent en épaisseur et en étendue, on observe un retard de gel de la mer de Béring et de la mer Chukchi. Près des côtes, la couche de glace offrait traditionnellement une barrière protectrice aux communautés côtières, mais le retard de gel des mers arctiques laisse les communautés qui vivent

dans l'ouest de l'Alaska exposées aux tempêtes automnales alors que la perte de glace arctique associée au dégel du pergélisol, provoque une érosion sévère et de graves ondes de tempête.

Dans les océans tropicaux et subtropicaux, les récifs coralliens et les palétuviers protègent les communautés côtières des phénomènes météorologiques extrêmes et des ondes de tempête, mais de nombreux récifs coralliens sont devenus moribonds ou ont subi une détérioration conséquente au cours des 20 à 50 dernières années, un processus qui va se poursuivre à mesure que les températures s'élèvent. La hausse du niveau des océans contribuera également aux inondations, aux raz-de-marée, à l'érosion et à une salinisation des terres et des nappes d'eau.

Le climat comme cause de changement et de mobilité

Des individus et des communautés seront déplacés par la disparité de ces changements environnementaux provoqués par le climat. Les moteurs de déplacement liés au changement climatique peuvent être classés en trois catégories : des événements climatiques extrêmes, comme les ouragans ; l'épuisement des services dépendant des écosystèmes suite à un changement environnemental à évolution lente ; et l'association d'événements climatiques extrêmes et répétés avec des changements environnementaux à évolution lente qui s'accroissent et sont exacerbés par ces événements climatiques extrêmes. Chacun de ces moteurs entrainera des schémas distincts de migration humaine qui varieront en fonction de la durée de la migration et des caractéristiques démographiques du mouvement de population. La réinstallation de communautés entières aura lieu lorsque les terres sur lesquelles elles vivent deviennent inhabitables et que les stratégies de réduction des risques associés aux catastrophes ne sont plus en mesure de protéger les populations in situ. Le Conseil traditionnel de Newtok en Alaska et une ONG dans les Îles Carteret en Papouasie Nouvelle Guinée – un ensemble de communautés reliées par l'Océan Pacifique – sont déjà en train de mobiliser leurs communautés respectives dans la perspective d'une réinstallation.

Newtok dans l'ouest de l'Alaska est un village esquimau de la nation Yupi'k qui se situe en bordure de la Mer de Béring où quelques 400 résidents se partagent approximativement 60 maisons. La rivière Ninglick constitue la frontière de Network au sud. Aucune route ne relie la communauté au monde extérieur. Une combinaison d'événements climatiques extrêmes associés à la fonte du pergélisol et à la diminution des glaces marines de l'Arctique est en train d'accélérer l'érosion avec pour effet de rapprocher la rivière Ninglick du village.

Six événements climatiques extrêmes sont survenus entre 1989 et 2006. Ces tempêtes ont, de manière répétée, inondé les réserves d'eau du village entraînant le débordement des eaux usées à travers le territoire occupé par la communauté, elles ont déplacé les résidents qui ont abandonné leurs maisons, elles ont détruit les réserves alimentaires de subsistance et interrompu certains services collectifs essentiels. Parmi les infrastructures publiques qui ont subi des dommages conséquents ou qui ont été détruites, se trouvent la décharge du village, la rampe d'accostage des barques, la station d'épuration des eaux et les installations de stockage de combustible. La rampe d'accostage qui permettait la livraison de la majeure

partie de l'approvisionnement et des combustibles de chauffage n'existe plus ce qui a entraîné une pénurie de carburant. La salinisation commence à affecter l'eau potable. L'État de l'Alaska a dépensé environ 1,5 millions de dollars pour contrôler l'érosion entre 1983 et 1989. Malgré ces efforts, il est prévu que l'érosion associée au déplacement de la rivière Ninglick atteigne l'école, la plus grosse structure communautaire, d'ici environ 2017.

En 1994, le Conseil traditionnel de Newtok a analysé les sites potentiels de réinstallation en vue d'initier un processus de planification de la réinstallation. Après que les habitants de Newtok aient voté de se réinstaller sur l'île Nelson qui se trouve à neuf miles vers le sud, les membres du Conseil ont obtenu en vertu d'un accord d'échange de terrains négocié avec le Service américain de la pêche et de la faune sauvage (US Fish and Wildlife Service) le droit de propriété sur leur site préféré de réinstallation – qu'ils ont appelé Mertarvik. Le groupe de planification de Newtok a été créé en 2006 pour coordonner l'effort de réinstallation et le Conseil traditionnel de Newtok a approuvé à l'unanimité une série de principes de base s'appuyant sur le mode de vie de la nation Yupi'k en vue de guider la réinstallation à Mertarvik. Ces directives incluent les suivantes :

- Maintenir une communauté distincte et unique – notre propre communauté.
- Prendre des décisions de manière transparente et en tant que communauté, et rechercher l'avis des anciens pour nous guider.
- Construire un avenir sain pour notre jeunesse.
- Notre voix prime – nous avons le premier et le dernier mot lorsqu'il s'agit de prendre des décisions ou de définir des priorités.
- Le développement de notre communauté doit : refléter nos traditions culturelles ; nourrir notre bien-être spirituel et physique ; respecter et améliorer l'environnement ; être conçu en participation avec la population locale du début à la fin ; être abordable pour notre peuple ; employer en premier lieu des membres de la communauté ; et nous servir en premier lieu de ce dont nous disposons et utiliser avec discernement les fonds disponibles.

Les travaux de construction ont été initiés sur le site de réinstallation en 2009 et ces principes de base orientent tous les aspects du processus de réinstallation.¹

mars 2014

Les Îles Carteret, qui comprennent sept atolls, tombent sous la juridiction du gouvernement autonome de Bougainville dans l'est de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Comme dans le cas de Newtok, les Îles Carteret subissent l'érosion depuis des dizaines d'années. Malgré la construction de digues et la plantation de palétuviers comme protection contre la mer, plus de 50% du territoire de ces îles a été érodé depuis 1994. Les grandes marées inondent les terres, produisant des zones marécageuses dans lesquelles se reproduisent les moustiques porteurs de paludisme. Des zones où se trouvaient antérieurement des jardins maraîchers sont maintenant inondées, ce qui entraîne une pénurie de nourriture. La salinisation détruit les réserves d'eau potable.

En septembre 2007, le Conseil des anciens des Îles Carteret a créé une ONG appelée Tulele Peisa («Naviguer sans l'aide de personne»). Tulele Peisa a mis en place le Projet de réinstallation intégrée de Carteret, un modèle de réinstallation dirigé par la communauté, afin de coordonner la réinstallation volontaire des habitants de Carteret sur l'île de Bougainville, à 100km au nord-est. Le premier groupe d'habitants de Carteret a commencé à se réinstaller en 2009 à Tinputz sur l'île de Bougainville, sur des terres allouées par l'église catholique. La situation du site de réinstallation est critique dans la mesure où Tulele Peisa veut s'assurer qu'il y a suffisamment de terres pour permettre aux familles de Carteret d'être économiquement autonomes et de disposer de ressources alimentaires sûres. Conserver un accès à leurs lieux de pêche traditionnels est également important de manière à ce que la population puisse compter sur cette source de nourriture même si elle ne réside plus sur les Îles Carteret. Travailler avec les communautés hôtes – qui sont culturellement, politiquement et socialement différentes des habitants des Îles Carteret – s'est également avéré une composante déterminante de ce programme de réinstallation. Le Conseil des anciens des Îles Carteret cherche donc à veiller à ce que les communautés hôtes tirent aussi un bénéfice de cette réinstallation par le biais de la modernisation des centres de santé et des écoles.

De la protection à la réinstallation

On peut considérer que le devoir de protection s'étend à la responsabilité de mettre en œuvre des stratégies d'adaptation. Les communautés auront besoin d'un ensemble de stratégies de ce type ainsi que la capacité de réagir de manière dynamique – de la protection



Stanley Tom de Newtok, de l'Alaska, explique la réinstallation de Newtok à Sally Tiwari lors d'une visite sur le site de réinstallation des îles Carteret, septembre 2012.

in situ à la réinstallation de la communauté – afin de pouvoir s'adapter au changement environnemental provoqué par le climat. L'atténuation des catastrophes et des risques est une composante déterminante pour pouvoir évaluer les vulnérabilités et développer des stratégies d'atténuation des catastrophes dans les cas où la protection in situ est possible. Contrairement à des réinstallations rendues obligatoires par le gouvernement et associées à des projets de développement des infrastructures qui peuvent avoir pour effet de catalyser le déplacement de population, il n'existe pas ici de mécanismes ou de critères normalisés pour déterminer si les populations doivent être réinstallées à cause des modifications de leur environnement, et quand cela doit être fait. Et il n'existe actuellement aucune méthode pour déterminer si, et quand, une communauté ne peut plus être protégée in situ et qu'elle doit être réinstallée.

Des indicateurs socio-écologiques peuvent être utilisés pour évaluer la vulnérabilité et orienter la conception de stratégies d'adaptation pour aider les communautés et les organismes gouvernementaux à effectuer la transition entre la protection in situ et la réinstallation d'une communauté. En Alaska, les organismes gouvernementaux ont proposé d'utiliser les indicateurs suivants : (1) danger pour la vie ou pour la sécurité pendant les tempêtes et les épisodes d'inondation ; (2) perte d'infrastructures fondamentales ; (3) risques de santé publique ; et (4) perte de 10% ou plus des lieux d'habitation. Les facteurs écologiques pourraient inclure, par exemple, le taux d'érosion, la hausse du niveau de la mer et la perte en eau potable du fait de la salinisation. Les événements climatiques

extrêmes qui sont la cause d'un déplacement massif de population ne constituent pas un indicateur approprié utilisable pour évaluer si les populations devraient être réinstallées. Au lendemain d'un événement climatique extrême, la plupart des personnes veulent retourner chez elles, et elles le feront à moins que les terres sur lesquelles elles vivaient aient disparu. De plus, les communautés qui ont décidé que la réinstallation était la seule stratégie d'adaptation viable nécessiteront un cadre de gouvernance afin d'autoriser que des fonds soient spécifiquement consacrés à leur réinstallation.

Les considérations de ce type jouent en faveur de la création d'un cadre de gouvernance adaptable et susceptible de répondre de manière dynamique aux besoins des communautés lorsque des changements d'ordre climatique affectent l'habitabilité d'une zone et la sécurité de ses résidents. Un cadre adossé sur les droits de l'homme est essentiel pour éclairer la conception et la mise en œuvre d'un tel mécanisme de gouvernance afin de veiller à ce que les réinstallations aient lieu uniquement lorsqu'aucune autre solution viable n'est possible pour protéger les populations en danger. Si la protection des droits de l'homme ne peut pas être assurée par manque de ressources adéquates ou parce que les gouvernements ne disposent pas de l'expertise technique nécessaire pour mener à bien certaines des tâches liées à la réinstallation d'une communauté et que des fonds ou une assistance technique sont nécessaires, un soutien au renforcement des capacités institutionnelles à travers un programme d'expansion ou de réforme pourrait alors faire partie des obligations internationales générées par la reconnaissance de ces droits.

Les droits de l'homme des communautés qui se réinstallent

Les instruments des droits de l'homme, tels qu'en vigueur à l'heure actuelle, sont incapables d'assurer la protection des communautés qui ont besoin de se réinstaller à cause d'une modification de leur environnement provoquée par le climat ; la Convention de 1951 ne couvre pas les personnes qui n'ont pas franchi de frontières internationales et ne prévoit pas de mécanisme permettant de conférer un statut de réfugié dans ce type de cas. En outre, dans de telles circonstances, les communautés devraient encore pouvoir compter sur la protection de leur propre nation pour répondre à la crise humanitaire qu'elles subissent.

Ni les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles² du Comité permanent interorganisations (IASC), ni les Principes directeurs relatifs au déplacement

de personnes à l'intérieur de leur propre pays³ ne prévoient les besoins prévisibles des populations qui préparent leur réinstallation permanente et ne fournissent aucune orientation sur la manière dont ces communautés devraient pouvoir subvenir à leurs besoins et créer les infrastructures nécessaires pour assurer la couverture de leurs besoins fondamentaux sans recours à l'assistance humanitaire.

Le fait que ces directives n'incorporent pas de mécanismes d'autonomisation des communautés constitue une lacune en termes de protection des communautés confrontées à une réinstallation permanente ; de plus, ces deux documents s'appuient sur la prémisse selon laquelle toute population déplacée reste susceptible de pouvoir retourner vivre dans son lieu d'origine. Le changement environnemental provoqué par le climat entraînera des déplacements de population qui seront permanents. Les différences sont énormes entre les mécanismes de protection des droits de l'homme selon qu'ils s'appliquent à des déplacements de population temporaires ou permanents.

La protection des droits collectifs

Les déplacements dus au changement climatique affecteront des communautés entières dont les membres auront besoin d'être protégés collectivement. Les conventions internationales relatives aux droits de l'homme, comme la Déclaration des Nations Unies relative aux droits des populations indigènes,⁴ reconnaissent les droits collectifs des populations et reconnaissent aux populations indigènes le droit collectif à des libertés fondamentales articulées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le droit international. De même que ces documents, tout instrument relatif aux droits humains qui aurait pour objet un déplacement de population dû au changement climatique devrait veiller à garantir la protection de ces droits collectifs. Des droits de ce type incluent le droit de se réinstaller en tant que communauté, ainsi que le droit collectif de prendre des décisions concernant où et dans quelles circonstances la communauté se réinstallera. Il n'existe à l'heure actuelle aucun protocole relatif aux droits humains incluant un droit communautaire de prendre de telles décisions.

Tant pour les résidents de Newtok que pour ceux des îles Carteret, le droit de se réinstaller en tant que communauté est le droit le plus important qu'il convient de protéger. Les résidents de chacune de ces communautés prennent eux-mêmes toutes les décisions liées à l'effort de réinstallation pour veiller à ce qu'en dépit d'une perte énorme liée à la

mars 2014

terre sur laquelle ils vivaient, ils puissent tout de même préserver leur héritage culturel et garantir la survie à long terme de leur communauté.

Un instrument relatif aux droits de l'homme qui répondrait au déplacement dû au changement climatique devra également veiller à ce que la protection des droits de l'homme soit étendue aux communautés qui accordent un refuge aux personnes déplacées par le changement climatique. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, Tulele Peisa a développé plusieurs programmes pour garantir la participation des communautés hôtes au cours du processus de réinstallation, en prévoyant notamment un financement destiné aux infrastructures d'accueil pour que celles-ci ne souffrent pas de l'augmentation de population.

Alors que le changement climatique rend inhabitables des zones entières, un cadre de gouvernance basé sur les droits de l'homme doit être conçu et mis en œuvre pour donner aux communautés la capacité de se réinstaller lorsque les stratégies

de réduction des risques liés aux catastrophes ne suffisent plus pour protéger les résidents in situ. Il serait ainsi possible d'élaborer une stratégie d'adaptation destinée à faciliter une transition efficace pour passer de la protection in situ à la réinstallation communautaire qui pourrait servir de modèle aux gouvernements à travers le monde.

Robin Bronen robin.bronen@akimmigrationjustice.org est Directeur et Co-fondateur de l'Institut for Justice d'Alaska www.akijp.org Elle est également l'un des principaux chercheurs scientifiques de l'Université Fairbanks d'Alaska. www.uaf.edu

L'auteur aimerait exprimer ses remerciements à Stanley Tom et Ursula Rakova, ainsi qu'à Many Strong Voices <http://manystrongvoices.org>.

1. Voir également Robin Bronen «Droits et capacités de résistance des communautés de l'Alaska», Revue Migrations Forcées 31 sur «Les changements climatiques et les déplacements». 2008. www.fmreview.org/fr/changementsclimatiques
2. <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Operational%20Guidelines.pdf>
3. www.idpguidingprinciples.org
4. www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_en.pdf

Des migrants établis sur des îles lointaines au large du Bangladesh

Rezwan Siddiqui

L'érosion des berges, ainsi que la formation de nouvelles îles qui en découle dans le Golfe de Bengale, viennent régulièrement modifier la forme et la taille du delta, ce qui pousse les habitants à migrer fréquemment. Ce type de migration est aussi ancien que l'histoire des peuplements de cette région mais lorsque de nouvelles îles commencent à être surpeuplées ou à s'éroder, leurs habitants doivent partir vers des îles encore plus lointaines. Comme ils manquent de ressources pour migrer vers de meilleurs lieux de vie, ils partent s'établir dans des endroits moins accueillants ou plus fragiles, où ils deviennent encore plus vulnérables qu'avant sur le plan économique, social et environnemental. Les cyclones, les tempêtes, les ondes de marée et la salinité croissante viennent exacerber ces difficultés.

Char Nizam Kalkini est une île éloignée en pleine mer, d'une superficie de 3,57 km², découverte au milieu des années 1980, époque à laquelle elle a commencé à être habitée. Cette île n'est même pas représentée sur les cartes administratives. À l'heure actuelle, environ 250 familles vivent sur Char Nizam Kalkini, qui sont rejointes chaque année par 10 à 15 nouvelles familles. Cette île subit régulièrement des inondations et est extrêmement vulnérable aux cyclones et aux ondes de tempêtes connexes ; elle n'est équipée que d'un seul abri fragile pour protéger ses habitants. Ces derniers se retrouvent bloqués dans un cycle

d'infortune perpétué tant par leur état de pauvreté que par les catastrophes naturelles de la région. Les personnes établies sur Char Nizam Kalkini sont des familles déracinées qui ont perdu leur logement et leurs terres en raison de l'érosion des berges et d'autres calamités naturelles. Les familles de cette île sont si pauvres qu'elles ne disposent pas de suffisamment de biens pour aller vivre dans des villes où elles pourraient accéder à de meilleurs moyens de subsistance.

Md Rezwan Siddiqui rezsid@gmail.com est diplômé en Géographie et Environnement de l'Université de Dhaka au Bangladesh.



Une famille a réuni tous ses biens domestiques en préparation de sa réinstallation sur une île plus lointaine. Le chef du ménage affirme qu'aucun membre de sa famille ne souhaite partir car l'île en question est fréquemment inondée et la menace des cyclones et des ondes de tempête y est encore plus importante.

Migration illégale dans la région indienne des Sundarbans

Sahana Bose

En raison de la future hausse du niveau des mers, il faut s'attendre à ce que plusieurs millions de Bangladais aillent se réfugier en Inde, ce qui exacerbera encore davantage les différends qui perdurent entre ces deux pays. Ainsi, au cours des décennies à venir, la sécurité humaine sera le sujet prédominant des relations entre l'Inde et le Bangladesh.

La crise environnementale et l'accentuation des impacts du changement climatique au Bangladesh sont devenues d'importants facteurs de migration transfrontalière dans la région indienne des Sundarbans, où la réduction des terres et la perte des habitats constituent les deux grands problèmes en raison de la hausse du niveau des mers observée depuis quelques années. Les populations côtières migrent constamment d'une île à l'autre à la recherche de nourriture et d'un abri. On observe un influx régulier de migrants bangladais à destination des Sundarbans indiens, que l'on pourrait appeler des «migrants pour cause de crise», et qui se rendent dans cette région par anticipation de menaces dans leur propre pays et par crainte de finir coincés dans une crise humanitaire.

La fréquence des inondations, des cyclones tropicaux et des ondes de tempête a eu un impact colossal sur la population côtière du Bangladesh. La réduction de la surface terrestre, l'érosion des rives et l'intrusion d'eaux salines dans les champs ont poussé les agriculteurs à partir à la recherche de nouvelles terres. Il en résulte un important manque de terres et d'emplois, des disparités de salaires et la dégradation des habitats humains. Aucun programme de réhabilitation n'est en place tandis que l'on observe une très faible participation de la majorité des personnes aux décisions qui influencent leur vie.

On trouve deux types de migrants pour raisons climatiques : 1) les résidents des Sundarbans indiens qui migrent continuellement d'une île à une autre et 2) les Bangladais ruraux qui infiltrent la frontière poreuse, et qui ne sont ni reconnus par leur gouvernement comme citoyens bangladais ni reconnus par l'Inde comme «réfugiés climatiques». Les autorités bangladaises ne font rien pour contenir le flux de migrants et ne rapatrient pas sur leur territoire les personnes identifiées comme migrants clandestins. Cette migration forcée hors du Bangladesh est le symbole de l'échec de l'adaptation du pays au changement climatique: à l'heure actuelle, les questions migratoires ne sont pas bien intégrées aux politiques bangladaises relatives à l'environnement, à la gestion des catastrophes et au changement climatique, si bien qu'il n'existe aujourd'hui aucune politique relative aux réfugiés climatiques.

Comme la main-d'œuvre en provenance du Bangladesh est bon marché, les partis politiques des États indiens frontaliers encouragent cette infiltration illégale. Toutefois, les préoccupations d'ordre humanitaire sont légion tant du côté de l'Inde que du Bangladesh; le trafic des migrants est une activité florissante qui s'appuie sur des réseaux bien établis des deux côtés de la frontière.

Recommandations politiques

- L'ouverture d'une voie d'immigration légale pourrait être l'option la plus facilement réalisable. Les migrants auraient le droit d'entrer sur le territoire indien et recevraient un passe qui leur permettrait de bénéficier du salaire minimum et d'autres droits accordés aux travailleurs indiens. La Thaïlande a signé de tels protocoles d'entente avec la Birmanie, le Cambodge et le Laos qui permettent aux travailleurs migrants de bénéficier des mêmes salaires et avantages que les travailleurs thaïlandais.
- L'adaptation au changement climatique implique de mener une évaluation de la vulnérabilité et de planifier rigoureusement les mesures d'atténuation afin de minimiser l'impact de l'augmentation du niveau des mers. En 2005, l'adoption de la politique relative aux zones côtières au Bangladesh a posé les bases de l'infrastructure de gestion sur laquelle le pays pourra bâtir une gestion côtière plus efficace.
- L'Inde doit apporter une assistance humanitaire à ces personnes qui sont effectivement des apatrides en organisant des négociations bilatérales avec le Bangladesh. L'Inde pourrait également absorber certains de ces migrants fuyant une situation de crise ou leur accorder le statut de réfugié.
- Les deux pays voisins devraient travailler bilatéralement pour résoudre ce problème. Le plus difficile pour l'Inde sera le traitement des Bangladais qui restent sur son territoire. Il sera également difficile de persuader le Bangladesh d'accepter la migration illégale comme un problème qui doit être résolu.
- L'Inde et le Bangladesh devraient travailler main dans la main sur l'adaptation au changement climatique afin de préserver la plus grande forêt de palétuviers du monde, qui se trouve dans les Sundarbans.

La question de la migration illégale empoisonne régulièrement les relations indo-bangladaises. La communauté internationale doit apporter son appui aux réfugiés climatiques et les aider à obtenir une protection en vertu du droit international.

Sahana Bose sahanadona@gmail.com est professeur adjoint à l'Université Manipal de Karnataka, en Inde. <http://manipal.edu>

mars 2014

La réinstallation au XXI^e siècle

Anthony Oliver-Smith et Alex de Sherbinin

Les défaillances au cours de la planification, de la préparation et de la mise en œuvre des projets de réinstallation involontaire aboutissent à un plus grand nombre d'échecs que de succès. On peut même se demander si la réinstallation, telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée, peut être catégorisée comme une forme de protection.

En anticipation d'une possible augmentation des déplacements de population involontaires au cours du siècle à venir, certaines personnes appellent à envisager plus fréquemment de recourir à la réinstallation organisée ou à la réinstallation planifiée comme solutions éventuelles. Le côté positif de la réinstallation est qu'elle représente potentiellement un important mécanisme de protection pour les communautés vulnérables qui, sinon, ne bénéficieraient d'aucune assistance ni d'aucun soutien. Du côté négatif, l'expérience de la réinstallation associée à de grands projets infrastructurels et de développement reste très mitigée. Il existe toutefois un espoir, comme en témoigne la légère amélioration des résultats des projets de réinstallation suite à des déplacements provoqués par une catastrophe.

Deux facteurs généraux semblent expliquer pourquoi la réinstallation finit si souvent par échouer. Le premier concerne le manque d'intrants adaptés, tels que les cadres juridiques et les politiques, les financements et la rigueur de la mise en œuvre. Le second vient du fait que le processus de réinstallation émerge de l'interaction complexe entre plusieurs facteurs culturels, sociaux, environnementaux, économiques, institutionnels et politiques, de diverses manières impossibles à prévoir, si bien qu'ils ne se prêtent pas à une approche rationnelle de la planification. Cela pourrait toutefois donner aux responsables de la réinstallation une certaine marge de manœuvre qui leur permettrait de mieux contrôler le processus de réinstallation.¹

Les projets formels de déplacement et de réinstallation forcés par le développement (DRFD) ont besoin d'intrants matériels adaptés dès leur commencement. Puis, comme l'ajustement à la réinstallation se déroule en plusieurs étapes et sur une longue période de temps, les communautés réinstallées doivent ultérieurement commencer à mobiliser elles aussi les ressources sociales et culturelles dans leurs efforts pour rétablir des groupes sociaux et des communautés viables et de se recréer une vie satisfaisante sur le plan matériel et culturel.

La réinstallation est en fait utilisée depuis des siècles par des autorités responsables dans les situations de relèvement post-catastrophe. Dans certains cas, les catastrophes et les autres perturbations environnementales forcent les personnes à migrer individuellement ou en famille, semblablement aux réfugiés politiques, sans que beaucoup d'efforts de réinstallation communautaire soient conduits en leur nom. En revanche, dans d'autres cas, la réinstallation communautaire est adoptée comme solution pour des personnes victimes de catastrophes dans le cadre de projets impliquant un processus de planification, mais généralement uniquement lorsqu'aucune atténuation des risques n'est possible. Cependant, ces efforts ont rarement été couronnés de succès.

Les populations réinstallées après une catastrophe abandonnent souvent leurs nouvelles installations pour retourner sur leur ancien lieu de vie, motivés par diverses raisons d'ordre environnemental, économique, social et psychologique. On a en partie imputé cet échec aux défaillances dans la conception, la construction, la mise en œuvre et la livraison du projet de réinstallation lui-même. Ces problèmes découlent souvent d'une consultation et d'une participation insuffisantes des personnes concernées, les responsables et les planificateurs dévalorisant généralement les connaissances et la culture locales.

Il est crucial de comprendre le rôle joué par les processus institutionnels sociaux, tels que la gouvernance ou les réseaux sociaux, dans les stratégies d'adaptation des responsables de la réinstallation afin de pouvoir identifier la nature socioculturelle spécifique des risques d'appauvrissement et, par là-même, de contribuer à expliquer pourquoi le déplacement et la réinstallation se traduisent souvent par une plus grande paupérisation des ménages concernés. Les personnes qui migrent pour échapper aux persécutions ou à la mort, ou déplacées par des catastrophes ou des projets de développement, se heurtent à de nombreux obstacles de même nature et pourront recourir aux mêmes réponses sur le long terme.

Le sexe, l'âge, la classe sociale et l'ethnicité ont tous été identifiés comme des marqueurs essentiels

de la vulnérabilité. Les formes systémiques de vulnérabilité et d'exposition aux risques, tout comme leurs conséquences tragiques, sont fréquemment liées à des problèmes de développement non résolus. Comme la réinstallation devrait se concentrer avant tout sur des solutions durables, il est primordial de concevoir les projets de réinstallation comme des projets de développement afin qu'ils donnent à coup sûr de bons résultats.

Directives existantes et émergentes

Ces dernières années, les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles du Comité permanent interorganisations (IASC)² ainsi que les documents *Populations at Risk of Disaster: A Resettlement Guide* et *Preventive Resettlement of Populations at Risk of Disaster: Experiences from Latin America*³ de la Banque mondiale ont cherché à aborder la question de la réinstallation post-catastrophe sous forme de directives relatives aux droits humains et aux bonnes pratiques.

Les directives de l'IASC adoptent une approche axée sur les droits humains pour contribuer à protéger les populations menacées ou touchées par des catastrophes et visent à compléter les directives existantes relatives aux normes humanitaires lors de catastrophes. Ces directives sont organisées par thème en suivant les phases temporelles des catastrophes: protection de la vie; protection des droits relatifs à l'alimentation, la santé, etc.; protection des droits relatifs au logement et aux moyens de subsistance; et protection des droits relatifs à la liberté de mouvement et de culte. Ces directives mettent également en lumière les domaines dans lesquels le processus de réinstallation pose une menace pour ces droits. Toutefois, elles ne fournissent aucun ensemble de mesures, de directives ou de bonnes pratiques en matière de réinstallation afin de garantir la protection de ces droits au cours de ce processus, alors que c'est là qu'ils sont souvent violés. Bien qu'ils ne soient pas reconnus officiellement comme de véritables directives, les deux volumes de la Banque mondiale, conjointement au document *Involuntary Resettlement Sourcebook*⁴, constituent une grande source de connaissances sur la mise en œuvre de la réinstallation.

Il n'existe toujours aucun accord ou traité international contraignant qui garantisse les droits des personnes ayant été déplacées par des motifs tels que le changement climatique, les bouleversements environnementaux, les catastrophes et les projets de développement. Et tandis qu'il existe des partisans de la construction d'une nouvelle architecture mondiale de gouvernance pour la protection et la réinstallation volontaire des personnes déplacées suite à l'altération soudaine ou progressive de leur environnement naturel par la montée des eaux, par un événement climatique extrême et par la sécheresse et la rareté de l'eau, ils ne s'attaquent généralement pas de manière spécifique à la question de la réinstallation.



Des Haïtiens se déplacent à travers les rues de Gonaïves, submergées par les fortes inondations provoquées par le passage de l'ouragan Hanna, 2008.

Les enseignements généraux tirés des études DRFD sont les suivants: la réinstallation devrait toujours être un dernier recours; devrait toujours être financée correctement, planifiée rigoureusement avec suffisamment d'anticipation et dotée de personnel travaillant dans un cadre clairement hiérarchisé; devrait inclure des activités génératrices de revenus ainsi que la mise à disposition de terres et d'un logement; et devrait tenir compte des droits des communautés touchées.⁵ En se basant sur ces principes, Elizabeth Ferris recommande également la mise en place d'un processus consultatif en vue de définir des principes de protection

spécifiques et des directives concrètes qui seront utiles à toutes les parties prenantes, dont les populations touchées, les acteurs de l'humanitaire et du développement et les États qui pourraient être obligés de considérer la réinstallation comme une stratégie d'adaptation au changement climatique.⁶

Il n'existe pour l'instant aucune directive concernant la réinstallation anticipée ou préventive (c'est-à-dire la réinstallation par anticipation d'impacts de grande ampleur) ni concernant les critères qui permettraient de déterminer si ce type de réinstallation est nécessaire. En l'absence d'une définition précise et internationalement approuvée de l'inhabitabilité d'un lieu, et comme il est fort probable que cette inhabitabilité soit due à un éventail de facteurs, il est difficile de définir à la fois la causalité et la responsabilité dans ce type de situation. En outre, il est aussi difficile de décider si les résidents d'une

mars 2014

zone à risque doivent être déplacés en anticipation d'impacts éventuels étant donné que le moment du déroulement de la catastrophe et son ampleur restent incertains, tout comme le succès des éventuels mécanismes d'adaptation, ou s'il est préférable d'attendre jusqu'à ce qu'une catastrophe de grande ampleur ait frappé. Dans ce genre de situation, il est également primordial que les politiques visant à déplacer des populations établies dans des zones à risque élevé respectent un certain niveau d'éthique, afin d'empêcher autant que possible qu'elles entravent les libertés historiques et les schémas traditionnels d'installation, de mobilité et de subsistance des populations concernées.

Au vu du risque que les terres abandonnées soient accaparées à des fins de profit financier ou que la réinstallation soit utilisée comme un outil contre les populations politiquement marginalisées, il semble que des critères et des directives soient indispensables pour empêcher que la réinstallation anticipée se traduise par des résultats imprévus et non désirés. Pourtant, même dans les meilleures circonstances, il pourrait se révéler difficile de réunir la volonté politique ou les ressources nécessaires en l'absence d'une catastrophe de grande ampleur et, de surcroît, on peut supposer que les populations résidentes concernées soient peu enclines à abandonner leur lieu de vie, même si la probabilité de catastrophe y est élevée.

Conclusions

On ne peut pas s'attendre à ce que les pays traditionnellement récepteurs de réfugiés accueillent à bras ouverts un nombre potentiellement élevé de personnes déplacées pour raisons climatiques (les soi-disant «réfugiés climatiques»).⁷ Étant donné l'envergure anticipée des déplacements liés au climat, la question de la disponibilité de terres suffisamment étendues deviendra un élément crucial dans les contextes ruraux comme urbains. Il faudrait donc élaborer des procédures permettant de déterminer clairement les titres de propriété, qu'ils soient traditionnels ou formels, ainsi que des instruments et des procédures juridiques.

Le financement est également devenu une question centrale. Les cadres normatifs visant à protéger les vies humaines tout en garantissant les droits humains constituent la norme d'excellence et pourtant les autorités de la plupart des pays en développement qui, selon les prévisions, devraient subir des impacts climatiques considérables, disposent également d'une moindre quantité de ressources pour les élaborer et les mettre en application. Les pays développés seront réticents à assumer les coûts de réinstallation, même

au vu de leur responsabilité pour les émissions de carbone passées. Toutefois, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a amorcé un débat sur «la perte et l'endommagement» ouvrant la porte à d'autres débats sur la compensation des dommages occasionnés par le changement climatique en raison des émissions des pays développés, qui pourrait inclure la réinstallation nationale ou internationale parmi ses solutions.

Pour améliorer la pratique de la réinstallation, il est crucial de reconnaître que les déplacés doivent être considérés comme des agents sociaux actifs disposant de droits et de perspectives propres, qui doivent être pris en compte au cours du déplacement et lors de la planification et de la mise en œuvre des projets de réinstallation. La réinstallation est un processus social complexe qui devrait, dans le meilleur des cas, soutenir et renforcer les processus de survie et d'adaptation qui permettent à une population de retrouver la fonctionnalité et la cohérence d'une communauté viable et suffisamment résiliente pour affronter les pressions sociales et environnementales. Au centre de ces activités se trouvent les questions des droits, de la pauvreté, de la vulnérabilité et d'autres types de marginalité sociale qui sont intrinsèquement liés au déplacement. Pourtant, les planificateurs perçoivent la culture des personnes déracinées comme un obstacle à la réussite de la réinstallation, et non comme une ressource.

Anthony Oliver-Smith aros@ufl.edu est professeur émérite pour le département d'anthropologie de l'Université de Floride. Alex de Sherbinin adesherbinin@ciesin.columbia.edu est associé principal de recherche pour le CIESIN, une unité de l'Earth Institute de l'Université de Columbia. <http://ciesin.org/>

1. de Wet C (2006) «Risk, Complexity and Local Initiative in Involuntary Resettlement Outcomes» in C. de Wet (ed.) *Towards Improving Outcomes in Development Induced Involuntary Resettlement Projects*. Berghahn Books.

2. www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf.

3. <http://tinyurl.com/WB-PreventiveResettlement>

4. <http://tinyurl.com/Involuntary-Resettlement-WB>

5. www.brookings.edu/research/papers/2012/08/protection-climate-change-ferris et de Sherbinin, A. M Castro, F Gemeine, M.M. Cernea, et al. 2011. «Preparing for Resettlement Associated with Climate Change», *Science*, 28 octobre 2011, Vol. 334: 456-457 www.sciencemag.org/content/334/6055/456.citation

6. Ferris E. (2012) «Protection and Planned Relocations in the Context of Climate Change». Série de recherches en matière de politique juridique et de protection de l'UNHCR www.refworld.org/docid/5023774e2.html

7. Les auteurs n'approuvent pas l'utilisation du terme «réfugiés climatiques» mais reconnaissent qu'il fait aujourd'hui partie de la terminologie relative au changement climatique.

Adolescence, crise alimentaire et migration

Janis Ridsdel

Les adolescents qui migrent sous l'effet d'une crise alimentaire sont confrontés à des risques particuliers. Nous devons donc élaborer des stratégies distinctes pour prévenir ce phénomène ou y répondre.

Au cours d'une crise liée à une sécheresse et de la pénurie alimentaire qui s'en suit, la plupart des acteurs œuvrant auprès des enfants portent avant tout leur attention sur les plus jeunes d'entre eux et plus particulièrement sur la malnutrition généralisée, le taux élevé de mortalité infantile et le grand nombre d'enfants abandonnant l'école primaire. Les regards se portent rarement sur les enfants plus âgés ou sur les dynamiques entre travail, migration et violence qui affectent ce groupe. Les



Plan International/Shona Hamilton

Niger

adolescents, c'est-à-dire les enfants âgés de 10 à 18 ans, sont plus exposés aux risques de la séparation familiale ainsi que de la violence, de l'exploitation et des mauvais traitements, surtout lorsqu'ils émigrent d'une zone perturbée pour partir à la recherche d'un travail. Cependant, en dépit de ces circonstances, peu de personnes se sont penchées sur les impacts de ces risques ou sur les mesures particulières qui permettraient de cibler les adolescents.

En vue de mieux connaître les expériences des adolescents victimes de la crise alimentaire, Plan International en Afrique de l'Ouest a récemment conduit une recherche sur l'impact des crises alimentaires sur la protection des adolescents et des adolescents au Burkina Faso et au Niger.¹

L'une de nos plus grandes découvertes concerne la pression exercée sur les adolescents, et surtout sur les garçons, pour migrer ou voyager afin de trouver du travail. Les familles touchées par la crise alimentaire qui dépendent principalement de l'agriculture pour leur alimentation et leur revenu se retrouvent forcées

de trouver de nouvelles sources de revenu lorsque les récoltes sont insuffisantes. Dans ces périodes de crise, elles sollicitent souvent le concours des adolescents. Au Burkina Faso, 81% des garçons et 58% des filles ont signalé avoir dû entreprendre une activité en raison de la crise alimentaire, contre 75% et 42% respectivement avant cette même crise. Au Niger, le pourcentage des adolescents des deux sexes ayant indiqué qu'ils avaient dû travailler au cours de la crise était de 60%, soit près de deux fois supérieur au taux d'avant la crise (31%). En outre, alors que de nombreux enfants participaient aux activités agricoles à proximité de leur domicile avant la crise alimentaire, le déclenchement de cette dernière a incité les familles à envoyer leurs enfants hors de leur communauté pour trouver un travail rémunéré.

Au Burkina Faso, 17% des adolescents et 10% des adolescentes ont indiqué avoir été obligés de se déplacer en conséquence de la crise alimentaire. Dans les deux pays étudiés, les adolescents se sont rendus vers des villes de plus grande taille ou même à l'étranger afin de trouver un travail en tant qu'ouvrier ou marchand de rue. Les garçons ont également cherché du travail sur les sites d'extraction minière. Ce genre de travail ne nécessitait pas forcément que les enfants émigrent mais plutôt qu'ils se déplacent régulièrement entre leur domicile et la mine, les garçons étant toutefois plus susceptibles de passer la nuit sur les sites miniers. En revanche, les filles étaient plus susceptibles de rester au sein de la communauté pour y assumer une plus grande partie des travaux ménagers non rémunérés, par exemple aller chercher de la nourriture ou s'occuper des jeunes enfants.

Il est aussi apparu que la migration et les déplacements liés au travail allaient main dans la main avec l'exposition à la violence, d'autant plus que les adolescents se déplaçaient sans la présence protectrice d'un adulte. Au Burkina Faso, 26% des adolescents interviewés, contre seulement 2% des adolescentes, ont déclaré avoir été au moins une fois victimes de violence en conséquence de l'impact de la crise alimentaire. Au cours de ces entretiens, nous avons découvert qu'il s'agissait avant tout de l'exposition à la violence sur les sites d'extraction minière, où les adolescents pouvaient subir les attaques des autres mineurs cherchant à voler ce

mars 2014

qu'ils avaient extrait. Et, en plus de cette exposition à la violence, le travail en lui-même était souvent difficile et dangereux. Bien qu'un moins grand nombre d'enfant travaillant en ville ou à l'étranger pouvaient être présents au cours de notre étude, les témoignages de leurs parents et de leurs pairs sont venus corroborer les résultats d'autres études indiquant que ces enfants sont eux aussi plus susceptibles de subir la violence et l'exploitation.²

Notre étude a permis de mettre en lumière le sentiment de marginalisation qui domine parmi ces enfants. Selon les témoignages recueillis, les enfants qui étaient partis à la ville ou à l'étranger se heurtaient à d'immenses difficultés, travaillant souvent illégalement dans des lieux où la culture et les valeurs étaient différentes des leurs et où ils s'exposaient à la violence, au harcèlement et à l'exploitation. De plus, les adolescents interrogés à l'occasion de cette enquête et leur communauté n'étaient pas conscients des initiatives, menées dans leur communauté ou sur leur lieu de destination, visant à prévenir et combattre la violence engendrée par la crise alimentaire.

Il n'est pas surprenant de constater que l'augmentation du nombre d'enfants commençant à travailler s'est accompagnée d'un déclin du nombre d'enfants poursuivant leur scolarité. Toutefois, les contributions apportées par les adolescents en temps de crise étaient considérées comme très importantes et essentielles à la survie des familles. Les adolescents eux-mêmes ne s'attardaient pas sur leur avenir, sur leurs problèmes ou sur leur situation mais semblaient plutôt accepter comme tout à fait naturel de devoir assumer des responsabilités supplémentaires. Dans l'ensemble, le rôle des adolescents en tant que soutien de famille ne semblait pas avoir été imposé par les adultes. Comme une adolescente l'a tout simplement remarqué, «Nous sommes conscients que si nous ne travaillons pas, il n'y a rien à manger».

Il est intéressant de noter qu'en poussant de nombreux adolescents à endosser un nouveau rôle de soutien au sein de leur famille, les crises alimentaires leur ont permis dans certains cas de participer davantage aux décisions familiales ou communautaires. D'ailleurs, pour un grand nombre de garçons et de filles, le déclenchement d'une crise alimentaire est un phénomène mettant brusquement fin à leur enfance. La pression exercée sur les adolescentes et adolescents est considérable et non sans répercussions sur leur développement physique et psychologique; de nombreux garçons et filles interviewés au cours de l'étude ont fait part de leur désespoir et des difficultés

qu'ils traversaient en raison simplement de leur confrontation avec la pauvreté extrême et la faim. Enfin, les nouvelles responsabilités endossées par les adolescents ont aussi un mauvais côté, dans la mesure où elles s'accompagnent d'une augmentation des comportements risqués, notamment l'exposition à la prostitution et aux drogues.

Des réponses peu nombreuses

En dépit des impacts importants et spécifiques des crises alimentaires sur les adolescents, il semble que peu de programmes soient conçus pour répondre à leurs besoins, voire aucun. Et la participation des adolescents aux programmes d'assistance humanitaire conçus pour les adultes ne semblait pas non plus être un moyen de répondre à leurs besoins particuliers. De plus, selon les témoignages, les programmes nourriture contre travail et travail contre rémunération dans les domaines évalués par cette étude semblaient également peu efficaces pour empêcher la migration des adolescents. En particulier, comme les adolescents de moins de 16 ans n'avaient pas le droit de participer à ces projets, la migration visant à trouver un travail représentait l'une des rares stratégies viables leur permettant d'accroître leur revenu.

Ces jours-ci, les débats sur les crises alimentaires au sein de la communauté humanitaire semblent tourner autour du concept de résilience, au point de réduire les questions de la migration, de la protection et de l'éducation à la portion congrue. En outre, les interventions humanitaires face aux crises à déclenchement lent n'ont généralement pas investi dans la prévention et la réponse aux problématiques propres aux adolescents, dont les pressions qu'ils subissent pour migrer hors de leur communauté à la recherche d'un travail. En plus des impacts négatifs sur les enfants en termes d'exposition à la violence et des conséquences sur leur bien-être et leur développement mentaux et physiques, cette situation a aussi des conséquences à long terme sur le développement communautaire dans les zones sujettes aux crises alimentaires. La pression que subissent les adolescents pour accepter un travail peu qualifié en tant que stratégie de survie à court terme enferme les communautés dans le cercle vicieux de la pauvreté, les enfants étant dans l'impossibilité de terminer leur éducation primaire ou d'accéder à un emploi qualifié.

Les futurs efforts menés pour renforcer la résilience dans les zones sujettes aux crises alimentaires devront adopter des initiatives qui ne visent pas seulement à atténuer la vulnérabilité des moyens de subsistance des ménages mais aussi à soutenir

activement les adolescents en tant qu'acteurs en temps de crise, dans leur foyer comme dans leur communauté. Par exemple, en aidant les adolescents à développer leurs compétences dans une diversité d'activités génératrices de revenus telles que l'élevage de volailles ou la culture maraîchère auxquelles ils pourraient se consacrer en dehors des heures d'école, nous encouragerions non seulement les parents à envoyer leurs enfants à l'école mais nous réduirions en outre les pressions qui incitent les enfants à migrer pour trouver du travail.

Janis Ridsdel Janis.Ridsdel@plan-international.org est spécialiste de la protection des enfants dans les situations d'urgence pour Plan International. www.plan-international.org

1. Cette recherche se composait d'un examen documentaire et de la collecte de données dans 54 communautés touchées par la crise alimentaire au Burkina Faso et au Niger. Rapport non publié (janvier 2013) pour In Double Jeopardy: Adolescent Girls and Disasters, Plan International (2013) <http://tinyurl.com/Plan-InDoubleJeopardy2013>
2. Daniella Reale, *Away from Home: Protecting and Supporting Children on the Move*, Save the Children (2008)

Violence criminelle et déplacement au Mexique

Sebastián Albuja

La violence criminelle endémique pousse, de différentes manières, les personnes à se déplacer, qu'il s'agisse d'une contrainte directe et de menaces physiques à l'érosion de la qualité de vie et des possibilités de subvenir à leurs besoins. Tous ceux qui sont forcés de se déplacer n'ont pas nécessairement un accès équitable à la protection et à l'asile.

Selon des informations officielles du gouvernement mexicain, 47 000 personnes auraient été tuées suite à l'intensification de la violence criminelle qui a débuté en 2007. Les estimations de la société civile plaçaient déjà ce chiffre à 70 000 en avril 2012. Les déplacements de civils ont été l'un des effets conséquents de la guerre de la drogue au Mexique.

Les organisations de la société civile, les institutions universitaires et les médias ont progressivement commencé à documenter les cas et les schémas de déplacements forcés causés par la violence des cartels de la drogue, et ont cherché à clarifier les différentes formes de mobilité humaine pour établir une distinction entre la migration forcée et celle qui ne l'est pas. Globalement, la proportion de personnes qui quittent des municipalités violentes est quatre à cinq fois plus élevée que dans des municipalités avec des conditions socioéconomiques similaires mais dans lesquelles il n'y a pas de violence.

Outre le déplacement des Mexicains eux-mêmes, c'est la sécurité des migrants d'Amérique Centrale et du Sud en route vers les États-Unis à travers le Mexique qui est maintenant gravement menacée du fait de cette augmentation de l'insécurité et de la violence des cartels de la drogue. On estime que 70 000 migrants d'Amérique Centrale et du Sud auraient disparu depuis 2007 alors qu'ils traversaient le Mexique.¹

Un tel contexte soulève la question suivante: à quel moment la violence criminelle devient-elle une crise humanitaire? Au Mexique, par son intensité et son omniprésence il ne fait aucun doute que la

violence constitue une menace générale à la vie: de 50 à 70 000 personnes tuées sur une période de six ans, cela représente indubitablement une perte énorme en vie humaine. En outre, des enlèvements systématiques et à grande échelle de migrants ainsi que des exécutions en masse de ces mêmes migrants représentent une menace généralisée à la vie et à l'intégrité physique, et donc une crise humanitaire. Finalement, la violence est également associée à une perte des moyens d'existence et de subsistance qui pousse les personnes à se déplacer.

Dans le contexte d'un conflit interne la violence et l'insécurité ne sont pas des éléments indispensables pour que la situation soit qualifiée de crise humanitaire mais l'existence d'un conflit aurait pour conséquence de conforter l'opinion selon laquelle la situation de violence au Mexique représente bien une crise humanitaire. De fait, une analyse à première vue de la violence au Mexique effectuée en appliquant les critères établis par le DIH montre que la situation remplit la plupart des conditions qui déterminent l'existence d'un conflit armé non-international, même si les cartels de la drogue mexicains n'ont pas d'objectif politique ou d'idéologie.

Quel niveau de protection les cadres juridiques existants offrent-ils?

Toutes les sociétés connaissent des actes contraires à la législation pénale (comme les vols à main armée, les agressions, les viols et les meurtres) qu'elles traitent principalement à travers une justice de rétribution centrée sur la punition des contrevenants sans tenir nécessairement compte

mars 2014

de l'impact des crimes sur les victimes. Cette tendance à ne pas tenir compte des victimes, notamment des victimes qui migrent pour cause de violence criminelle, devient particulièrement significative dans des contextes de violence criminelle intense comme c'est le cas au Mexique.

Le cadre juridique existant en matière de protection internationale, à savoir les différents instruments universels ou régionaux, légalement contraignant ou non, du droit des réfugiés, du DIH et du droit des droits de l'homme, insistent suffisamment sur les droits, les besoins et les vulnérabilités des victimes, y compris celles qui se déplacent pour cause de violence criminelle ou sont affectées par cette violence. Mais la structure de la protection centrée sur le caractère forcé ou contraint du mouvement en tant que déclencheur ne répond pas adéquatement aux circonstances complexes de la mobilité des personnes dans des contextes de violence criminelle.

L'identification sous forme descriptive des personnes susceptibles d'être des PDI contenue dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays inclut les personnes qui fuient «des situations de violence généralisée». La réalité dans certaines localités au Mexique peut être considérée comme étant une situation de violence généralisée. En vertu des Principes directeurs, l'élément de contrainte est indispensable pour que les personnes concernées puissent être considérées comme des PDI. Mais dans certaines circonstances, les personnes se déplacent parce que leur source de revenu a diminué ou que ce revenu devient plus aléatoire du fait d'une invasion de la violence et de l'insécurité. Certaines personnes à Ciudad Juárez, par exemple, se sont déplacées parce que la violence et l'insécurité menaçaient l'existence de leurs petites entreprises qui devenaient moins rentables ou risquaient la faillite à mesure que les clients cessaient d'acheter ou de venir manger dans ce quartier où ils étaient installés. Dans de tels cas, même si les gens n'ont pas été directement

contraints de s'enfuir, leur déplacement n'impliquait certes pas non plus, un choix entièrement libre.

Une interprétation élargie des Principes directeurs pourrait apporter une certaine assistance aux personnes se trouvant dans ces types de situations. Les personnes qui se déplacent à la recherche d'une source de revenu mais qui n'auraient pas choisi de se déplacer sans les impacts négatifs de l'insécurité et de la violence sur leurs moyens d'existence – en d'autres termes, les personnes qui ne se déplacent pas uniquement dans le but d'améliorer leur situation économique du fait d'un choix librement consenti – mériteraient d'être protégées en tant que PDI au motif qu'elles ont été forcées de se déplacer à cause du climat d'insécurité régnant.

Les personnes qui traversent des frontières pour trouver la sécurité et fuir la violence criminelle, directement à la suite de menaces ou parce qu'elles



Maisons abandonnées par des PDI et vandalisées par des groupes criminels à El Porvenir, Chihuahua, 2010.

les anticipent, sont spécifiquement couvertes par la définition élargie d'un réfugié selon les termes de la Déclaration de Cartagena de 1984, qui inclut les personnes qui fuient la menace que constitue «la violence généralisée, ... une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public.»² En vertu de la Convention de 1951 sur les réfugiés, la protection est octroyée au cas par cas aux personnes qui peuvent démontrer des craintes

de persécution bien fondées se rapportant à l'un des cinq motifs énumérés dans la Convention.

Une protection complémentaire pourrait également s'appliquer aux personnes ayant fui une situation de violence criminelle, mais son seuil d'applicabilité – en vertu de la Convention contre la torture (CCT), par exemple – rend cette possibilité de protection encore plus ténue.³ Les demandeurs d'asile pourraient également bénéficier d'une protection complémentaire en vertu de l'article 16 de la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées qui interdit le *refoulement* d'une personne vers un État s'il existe des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être victime d'une disparition.⁴

Les instruments régionaux des droits de l'homme fournissent également une possibilité de protection. La Qualification Directive du Conseil de l'Union européenne prévoit une interdiction similaire contre le renvoi dans son article 2(e) relatif à la protection subsidiaire. Cet article s'applique aux ressortissants d'un pays tiers et aux personnes apatrides qui ne remplissent pas les conditions d'octroi du statut de réfugié mais qui ont tout de même besoin d'une protection internationale et qui, si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine ou de résidence, courent un risque réel de subir «une atteinte grave», c'est-à-dire qu'elles sont confrontées à la peine de mort ou à une exécution ; à des tortures, des traitements dégradants ou des punitions; «ou s'il existe une menace grave et individuelle à la vie d'une personne civile du fait d'une violence indiscriminée dans des situations de conflit armé international ou interne.» Déterminer dans quelle mesure la situation en vigueur au Mexique peut être considérée comme une situation de conflit armé interne a un impact réel sur l'applicabilité de ce type d'assistance.

La protection à l'intérieur du Mexique et l'asile aux États-Unis

La réponse face au déplacement interne à l'intérieur même du Mexique s'est trouvée limitée principalement par une absence de volonté de reconnaître le problème et de s'y attaquer de manière systématique. Le gouvernement mexicain n'est toujours pas prêt à reconnaître entièrement que la violence des cartels pousse les gens à se déplacer (sous la contrainte ou non), et, depuis le déclenchement de la violence, il n'a toujours pas mis en place de mécanismes pour répondre au déplacement.

Il existe toutefois deux exceptions, le Bureau pour les victimes de crime (Províctima) qui a été

créé par décret présidentiel en septembre 2011 avec pour mandat d'aider les personnes victimes d'enlèvement, de disparition forcée, d'homicide, d'extorsion et de trafic humain, et la Commission nationale des droits de l'homme qui depuis 2011, enregistre les plaintes des personnes déplacées par la violence et prépare un protocole en vue d'orienter l'attention qu'elle porte aux PDI.

Même s'il est puissant et professionnalisé le gouvernement fédéral est sans aucun doute peu enclin à demander le soutien d'agences humanitaires étrangères et multilatérales dont l'intervention serait toutefois nécessaire au niveau local. Les gouvernements locaux dans la juridiction desquels sévit la violence manquent de ressources, sont rongés par la corruption, et sont cooptés par ces groupes illégaux qu'ils sont supposés combattre. Ils sont donc incapables d'offrir une quelconque protection aux populations affectées par la violence.

La réponse des autorités américaines face aux demandes d'asile liées à la violence des cartels de la drogue au Mexique sert d'exemple pour examiner les possibilités de protection que le régime des réfugiés offre aux personnes qui fuient la violence criminelle en traversant des frontières. Les statistiques relatives aux demandes d'asile acceptées déposées par des Mexicains fuyant la violence des cartels de la drogue d'une part, et le raisonnement juridique sur lequel s'appuient les décisions de justice à cet égard d'autre part, suggèrent que cette voie reste tout à fait limitée en tant que forme de protection.

La majorité des 203 cas d'appel analysés ont été rejetés au motif que les intéressés n'étaient pas à même de démontrer une crainte bien fondée de persécution. Les demandeurs, qui apparaissaient dans leur majorité dans des cas défensifs en attente d'expulsion des États-Unis – ont tenté sans succès d'argumenter qu'ils faisaient partie d'un groupe social persécuté par le crime organisé.

Les cas dans lesquels l'argument avancé pour justifier la fuite et demander l'asile se fondait sur la crainte face à la violence généralisée ainsi que sur les conditions d'instabilité à l'intérieur du pays ont été rejetés. Les tribunaux ont statué que la crainte relative à «la situation générale du pays» ou à «une violence indiscriminée» ne constituait pas un motif d'asile, à moins que les victimes n'aient été ciblées en vertu de l'un des motifs de protection. Les cas qui ont été acceptés sont ceux où les plaignants disposaient de preuves spécifiques (nom des membres du cartel ou de la police, rapports de police ou attestations d'hospitalisation, et dépositions de témoins). Ces

mars 2014

personnes étaient également en mesure de démontrer et d'expliquer pourquoi et de quelle manière elles craignaient des persécutions (c'est-à-dire de spécifier qui était susceptible de leur porter atteinte).

Conclusions

Une caractéristique des environnements dans lesquels la violence criminelle est endémique est le fait qu'elle pousse, de différentes manières, les personnes à se déplacer sous l'effet d'une contrainte directe et de menaces physiques, soit du fait de la dégradation de l'environnement général et de la qualité de vie, soit parce que leurs possibilités de subvenir à leurs besoins s'érodent. La violence criminelle au Mexique est une cause de déplacement et elle affecte également la mobilité humaine, en créant – par son intensité et son omniprésence – une véritable crise humanitaire. C'est pourquoi les États concernés et la communauté internationale doivent opérer un changement fondamental dans les réponses qui y sont apportées, qu'il s'agisse de sanctionner ou de combattre les délinquants ou d'accorder une attention pleine et entière aux besoins des victimes, y compris des migrants.

Le cadre international de protection existant prévoit ce type d'attention centrée sur les besoins et les vulnérabilités des personnes qui se déplacent pour cause de violence criminelle. À travers de nouvelles interprétations des normes juridiques existantes, des personnes qui, à l'évidence, ne tombent pas dans les catégories juridiques prévues pourraient potentiellement bénéficier de protection. Une interprétation élargie des Principes directeurs pourrait inclure dans la catégorie des PDI, les personnes qui fuient sans avoir subi une contrainte directe mais dont le déplacement ne résulte pas d'un libre choix. De même, interpréter de manière novatrice les motifs d'asile contenus dans la Convention sur les réfugiés pourrait offrir une aide aux personnes se trouvant dans ce type de situations.

Toutefois, même si l'interprétation des cadres juridiques existants peut en principe offrir une certaine protection, c'est leur application pratique qui constitue le défi le plus important. En l'absence d'une réponse de la part de l'État face aux personnes déplacées par la violence au Mexique, il revient aux agences humanitaires de s'impliquer et de tenter de protéger les personnes qui subissent la violence et se déplacent. Il est toutefois rare que les situations d'insécurité causées par la violence criminelle tombent dans le cadre du mandat et de la mission des agences humanitaires ; aucune des agences internationales se trouvant actuellement au Mexique n'a jusqu'ici mis en place de programme pour répondre aux impacts de la violence criminelle sur les communautés locales. Et jusqu'à présent le gouvernement mexicain n'a pas sollicité la collaboration des agences internationales en relation à la violence perpétrée par les cartels de la drogue ; le faire reviendrait à reconnaître que le pays est confronté à une crise humanitaire ou se trouve dans une situation de conflit armé.

Sebastián Albuja *sebastian.albuja@nrc.ch* est Chef du département Afrique et Amériques de l'Observatoire des situations de déplacement interne du Conseil norvégien pour les réfugiés. www.internal-displacement.org

1. Sherman, C. *Central American Mothers Look for Missing Migrants*, Associated Press, 2012. <http://bigstory.ap.org/article/central-american-mothers-look-missing-migrants>.
2. www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html
3. www.hrweb.org/legal/cat.html Le terme torture, tel que défini dans le cadre de la Convention contre la torture, contient une exigence de dimension publique qui signifie que pour qu'un acte soit considéré comme un acte de torture il doit avoir été perpétré par un agent public, ou avec le «consentement» ou l'approbation d'un agent public.
4. Veuillez noter, tout particulièrement en référence à la situation des demandeurs d'asile mexicains aux États-Unis, que les États-Unis ne sont pas partie à la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Le texte de la Convention est disponible en ligne sur: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/ConventionCED.aspx

Des Mexicains demandent l'asile politique

Leticia Calderón Chelius

La lutte militarisée contre les cartels de la drogue au Mexique qui a débuté en 2008 a entraîné une augmentation sans précédent des violations des droits de l'homme à l'égard de la population qui s'est trouvée prise au piège entre les criminels et les forces armées et la police. Cette situation a entraîné à son tour un exode massif, 230 000 personnes ont quitté la zone frontière entre 2007 et 2010, et pratiquement 20 000 lieux d'habitation ont été abandonnés. De nombreuses

personnes parmi celles-ci venaient d'autres régions du Mexique et sont retournées dans leur zone d'origine.

Il est estimé qu'environ 124 000 personnes ou plus, sur celles qui ont décidé de se déplacer sont entrées au Texas en traversant la frontière des États-Unis ; dans la grande majorité des cas, ces personnes n'avaient aucune intention d'émigrer aux États-Unis avant cet épisode de violence mais la peur les a contraintes à fuir.

Traverser la frontière implique une série de conséquences juridiques que les personnes qui cherchent un refuge temporaire n'imaginent pas. C'est là un point important à la lumière des débats violents qui ont actuellement lieu au Mexique sur le sujet du déplacement interne causé par la violence qui règne dans le pays. Traverser la frontière ne semble pas être un choix stratégique mais plutôt un choix pratique qui s'appuie sur la proximité géographique. Cependant, lorsqu'elles prennent cette décision ces personnes disparaissent purement et simplement des statistiques de PDI et semblent avoir rejoint les millions de Mexicains qui ont émigré au cours de dizaines d'années pour cause de pauvreté et d'insécurité. C'est ainsi que le problème du déplacement forcé se trouve minimisé et neutralisé.

En 2009, il y avait 254 demandeurs d'asile mexicains aux États-Unis. En 2010 ils étaient 2 973 et en 2011 6 133, sur lesquels seulement 104 individus – c'est-à-dire 2% de ceux qui en ont fait la demande – ont obtenu l'asile.

Au milieu de l'année 2012, un groupe s'est formé aux États-Unis se dénommant 'Mexicains en exil'.

Environ 160 personnes ont décidé qu'après avoir fui les assassinats, l'extorsion, les disparitions et la terreur, il serait stratégiquement plus judicieux pour eux de demander publiquement et de manière tout à fait visible l'asile politique en avançant des motifs politiques comme fondement de leurs cas plutôt que de rester isolés et de se faire discrets. Le fait de s'associer face à une situation de cette gravité renforce le courage et la confiance des personnes concernées et leur procure un soutien émotionnel, social et, par-dessus tout, juridique et politique.

Le groupe Mexicains en exil donne du pouvoir à ses membres et leur permet de transcender la dimension personnelle de leur cas pour revendiquer que leur situation soit reconnue par la justice internationale et qu'une différence soit établie entre la migration due à la peur et le fait de demander l'asile politique.

Leticia Calderón Chelius lcalderon@mora.edu.mx
Professeure et chercheuse à l'Institut Mora à Mexico
www.institutomora.edu.mx

Mexique: des Principes directeurs à la responsabilisation nationale en faveur des PDI

Fernando Batista Jiménez

Le gouvernement mexicain a besoin de données chiffrées et concrètes sur le déplacement interne avant de mobiliser les institutions nationales pour élaborer des réponses appropriées.

Le 3 août 2013, le personnel de la Commission nationale des droits de l'homme du Mexique (CNDH) s'est rendu dans la commune de Tlacopec où, selon les informations des autorités locales, environ 700 personnes issues de différentes communautés avaient été déplacées par crainte de la violence engendrée par le crime organisé.

Dans ce cas, comme dans d'autres cas documentés par la CNDH, être forcé d'abandonner une région, une ville ou un lieu de résidence implique de s'engager dans un périlleux et épuisant voyage, de subir une perte de capital et de connaître l'appauvrissement, le tout dans le contexte d'un futur incertain. Néanmoins, le déplacement peut aussi être porteur d'espoir pour celui qui recherche la protection et la sécurité, et il est parfois entrepris de manière préventive pour éviter le pire.

Au Mexique, la CNDH a recensé des cas de déplacements provoqués par des conflits locaux,

des catastrophes naturelles et la violence ainsi que des déplacements probablement dus à de grands projets de développement, au sujet desquels les communautés concernées auraient dû être consultées, mais ce principe de consultation n'avait pas été respecté.

Les personnes déplacées sont immédiatement confrontées à la nécessité de trouver un abri, un hébergement, à boire et à manger, d'assurer leur sécurité physique et celle de leur famille; d'accéder aux conditions d'hygiène de base, ainsi qu'à des services médicaux et psychologiques. Souvent, ces personnes ont abandonné leur domicile si précipitamment qu'elles n'ont pas emporté avec elles leurs documents d'identité, ce qui limite le plein exercice de leurs droits civils (travail, éducation, sécurité sociale et propriété, entre autres).

À plus long terme, elles devront choisir entre les options suivantes: retourner vivre sur leur

mars 2014

lieu d'origine, s'installer dans leur communauté d'accueil ou même se déplacer à nouveau vers une nouvelle destination. Si elles décident de retourner chez elles, elles devront faire face à deux grandes difficultés: découvrir ce qui est arrivé à leur propriété pendant leur absence (ce qui signifie peut-être de découvrir qu'elle n'existe plus ou qu'elle est occupée par quelqu'un d'autre) et s'adapter à un nouvel environnement social. Si elles décident de s'établir dans leur communauté d'accueil ou de se réinstaller ailleurs, il faudra alors qu'elles s'intègrent à une nouvelle société, où elles devront nécessairement créer de nouveaux réseaux et où elles pourront être confrontées à des situations de rejet ou de discrimination. Le plus grand défi sera de trouver des solutions durables et viables pour les populations déplacées.

De ce fait, le médiateur national mexicain a souligné que «les autorités auront le devoir et la responsabilité d'apporter une protection et une assistance humanitaire aux populations déplacées à l'intérieur du territoire, sans aucune discrimination. Elles devront porter une attention particulière aux personnes les plus vulnérables, à savoir les enfants, les personnes handicapées, les personnes âgées et les femmes.»¹

Afin de mettre en place une politique publique sur le déplacement interne des personnes, chaque institution nationale devra identifier ses propres responsabilités envers les personnes déplacées et il faudra définir un mécanisme de coordination afin d'éviter le chevauchement des fonctions et de garantir le déploiement d'une intervention d'urgence rapide et efficace.

Actuellement, la plupart des personnes déplacées au sein du Mexique ne sont pas reconnues comme telles et dans la majorité des cas, elles ne sont pas installées dans des camps ou des sites spécialement conçus et équipés pour les déplacés. Au contraire, les personnes sont hébergées dans des familles d'accueil ou dans des abris provisoires. Ces dynamiques de mobilité qui caractérisent les schémas d'installation rendent particulièrement difficiles l'élaboration de statistiques et le suivi des personnes déplacées, une difficulté que vient encore accentuer la réticence des personnes à parler de leur expérience. Étant donné les efforts considérables menés par le gouvernement actuel pour développer des outils permettant de quantifier ce phénomène, il serait recommandable que le Mexique mette en place un programme portant spécifiquement sur le déplacement interne. Ce programme, organisé au sein du cadre juridique mexicain et conformément aux compétences des

institutions nationales, prendrait en compte l'opinion des entités de la société civile travaillant dans ce domaine mais aussi des personnes déplacées elles-mêmes. Il devrait également permettre de procéder à une analyse détaillée de la situation et, par là-même, de mettre en relief les vulnérabilités particulières des groupes et des personnes qui devront être ciblés en priorité par des mesures qui leur permettront d'exercer pleinement et véritablement leurs droits fondamentaux.

Pour servir de tremplin à ce programme, il est important de mettre en place un processus national de collecte de statistiques sur le déplacement interne au Mexique en vue d'identifier les schémas, les causes et l'ampleur de ce phénomène. L'établissement de diagnostics est un premier pas vers la reconnaissance du problème et peut jouer un rôle fondamental dans l'élaboration de politiques et de programmes publics efficaces. Dans ce but, il serait bon d'encourager la réalisation d'études permettant d'identifier les problèmes rencontrés pendant le déplacement mais aussi d'analyser les conséquences de ce phénomène sur le plan social, économique, juridique et politique au niveau du pays.

Diverses mesures dans le domaine de l'aide juridique doivent également être considérées afin de garantir aux personnes déplacées l'organisation d'une enquête sur les événements qui se sont déroulés, le rétablissement de leurs droits menacés, la défense de leurs propriétés et leur retour volontaire sur leur lieu d'origine dans des conditions de sécurité et de dignité ou, le cas échéant, leur réinstallation. La conception d'un tel programme devrait inclure des activités et des indicateurs permettant son suivi. La participation des autorités municipales et nationales y est d'une importance primordiale car les politiques relatives à cette problématique doivent se fonder sur un sentiment de responsabilité partagée en faveur du développement.

Enfin, en réponse aux récentes vagues de déplacement provoquées par la violence, il est impératif d'élaborer des outils visant à consolider la paix en tant que condition préalable et inévitable à la mise en place de solutions durables.

Fernando Batista Jimenez fjb@cndh.org.mx est le Cinquième Inspecteur Général de la Commission nationale des droits de l'homme au Mexique. www.cndh.mx

1. Raul Plascencia Villanueva, président de la Commission nationale des droits de l'homme. www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/PalabrasRPV/20120305.pdf

Les eaux montent, les personnes se déplacent

Lindsey Brickle et Alice Thomas

Bien que le Pakistan et la Colombie soient équipés de cadres de gestion des catastrophes relativement avancés, ces pays se sont retrouvés à la fois mal préparés et mal équipés pour aider et protéger les personnes récemment déplacées par les inondations.

Les catastrophes liées à l'eau, notamment les inondations, sont chaque année à l'origine des plus grands déplacements provoqués par des catastrophes naturelles. Dans les prochaines décennies, sous l'effet du changement climatique, les inondations devraient fort probablement s'intensifier, de même que leurs impacts sur le déplacement.¹ En 2010, des inondations soudaines ont affecté plus de 18 millions de personnes au Pakistan, parmi lesquelles neuf millions ont perdu leur logement. Parallèlement, en Colombie, 93% des municipalités du pays avaient observé des inondations ou des glissements de terrain à partir de décembre 2010, tandis que dès fin 2011, près de cinq millions d'habitants avaient été touchés et des milliers avaient été déplacés, parfois même à plusieurs reprises. Il est important de noter ici que ces inondations se sont produites dans deux pays où de nombreuses personnes avaient déjà été déplacées par des conflits continus et de longue durée, ce qui n'a fait qu'accroître les vulnérabilités et les difficultés.

Au moment des inondations, le Pakistan comme la Colombie avaient déjà mis en place des cadres de gestion des catastrophes relativement sophistiqués. Néanmoins, dans un pays comme dans l'autre, le manque de capacités et de coordination (surtout au niveau local) ont entravé la possibilité d'une intervention plus rapide et plus efficace pour contenir les déplacements.

En Colombie, un nouveau système de secours en cas d'inondation («Colombia Humanitaria»), doté d'importantes ressources financières, n'avait pas pour objectif de renforcer les capacités du pays mais plutôt de les contourner. Au Pakistan, l'Autorité nationale de gestion des catastrophes (ANGC) était peu dotée en personnel et en ressources financières et n'exerçait aucune autorité sur les Autorités provinciales de gestion des catastrophes (APGC). Dans chaque pays, l'application insuffisante des lois et des procédures de gestion des catastrophes au niveau local a fortement entravé l'intervention, dans un contexte où les pouvoirs n'étaient pas seulement les premiers intervenants, mais aussi parfois les seuls à intervenir.

Comme les inondations se sont déroulées sur une longue période de temps dans chacun de ces pays, différents types de mouvement ont été provoqués

simultanément dans différentes régions des pays, y compris la fuite et l'évacuation d'urgence, le rapatriement et, dans une certaine mesure, la réinstallation. Pourtant, dans l'ensemble, et malgré la quantité impressionnante de personnes déplacées, la durée du déplacement en lui-même s'est révélée relativement limitée, la plupart des personnes retournant chez elles dans l'espace d'une année. La menace de la poursuite des violences n'empêchait pas les personnes de rentrer chez elles, et nombre d'entre elles étaient rentrées avant même que les eaux de crue s'étaient dissipées. Toutefois, les interventions menées n'ont pas tenu compte de la cadence rapide des retours et ont préféré concentrer leurs efforts d'assistance sur les personnes déplacées par les inondations dans des camps de PDI centralisés. Selon les mots d'un fonctionnaire de l'ONU: «Au moment où nous avons enfin fini de monter les camps, ils étaient vides».

Parallèlement, les besoins et les vulnérabilités des populations de retour étaient principalement les mêmes que pendant leur déplacement. La plupart d'entre elles avaient retrouvé leur logement et leurs biens sévèrement endommagés ou détruits si bien qu'elles n'avaient d'autre choix que de vivre dans des abris de fortune, peu sûrs, à proximité de leur ancien logement, sans accès à l'eau propre ni à l'assainissement. Toujours selon les mots du même fonctionnaire de l'ONU: «Nous avons besoins d'une stratégie pour les personnes de retour, et non pas d'une stratégie de retour».



Route endommagée par les inondations au Balouchistan, Pakistan, 2010.

mars 2014

Au vu du rythme accéléré des retours, les programmes de «relèvement rapide» auraient dû être avant tout l'occasion d'aider les populations déplacées à se remettre plus rapidement et à accroître leur résilience face aux futurs chocs. Pourtant, dans les deux pays concernés, la phase de relèvement rapide de l'intervention était distincte de la phase d'intervention d'urgence tandis que le financement et la mise en œuvre des programmes de relèvement rapide se sont révélés difficiles. En Colombie, la lenteur du processus de construction des abris était particulièrement préoccupante. De nombreuses familles ayant perdu leur maison avaient été déplacées trois ou quatre fois alors qu'elles attendaient la fin des travaux de construction de leur logement transitionnel. Enfin, l'incapacité des États à contenir le risque de répétition des déplacements en permettant aux personnes de retourner dans des zones sujettes aux inondations a eu pour effet d'accentuer les vulnérabilités et d'éroder la résilience. Au Pakistan, les inondations qui ont sévi l'année suivante ont provoqué le déplacement des mêmes personnes une deuxième fois.

Dans chaque pays, les PDI qui n'étaient pas rentrées volontairement ont fini par être forcées de le faire sous la contrainte des politiques gouvernementales exigeant la fermeture des camps et des abris après l'écoulement d'une certaine période de temps suite à la catastrophe. Même les personnes n'ayant nulle part où aller ont dû partir, ce qui s'est souvent traduit par un déplacement secondaire.

En Colombie, les inondations avaient touché de manière disproportionnée les personnes qui avaient déjà été déplacées par le conflit armé qui sévissait dans le pays depuis des dizaines d'années. Pourtant, comme la Colombie s'est dotée d'institutions distinctes pour répondre aux besoins des personnes déplacées par les conflits et des personnes déplacées

par des catastrophes naturelles, et comme la législation colombienne relative aux PDI ne couvre pas ce deuxième cas de figure, les inondations n'ont déclenché aucune des procédures et des protections ni aucun des droits que la Colombie a prévu dans le contexte d'une intervention d'urgence face aux déplacements massifs provoqués par un conflit. Au contraire, c'est un ensemble totalement différent d'institutions gouvernementales et de procédures qui est entré en jeu, et qui s'est avéré beaucoup moins efficace.

En revanche, le Pakistan délègue aux deux mêmes institutions l'autorité d'intervenir en cas de déplacements provoqués par des conflits ou des catastrophes naturelles, à savoir l'ANGC au niveau national et les APGC au niveau provincial. Ces capacités institutionnelles ont été mises à l'œuvre de manière évidente en réponse aux inondations du Khyber Pakhtunkhwa, où l'expérience de l'ANGC, tant en matière d'intervention en cas d'urgence humanitaire continue et liée à des conflits qu'en matière de coopération avec la communauté internationale, a permis d'intervenir de manière bien plus efficace et coordonnée suite aux inondations.

Dans les pays touchés aussi bien par les conflits que les catastrophes naturelles, il est préférable de confier à un seul et même ministère ou une seule et même institution la responsabilité d'intervenir face aux catastrophes d'origine naturelle comme humaine, ce qui permet de renforcer les capacités, de promouvoir la responsabilisation et d'optimiser l'affectation des ressources.

Alice Thomas alice@refugeesinternational.org est directrice du programme sur les déplacements climatiques et Lindsey Brickle lindsey.brickle@gmail.com est chargée de recherche non résidente pour le programme sur les déplacements climatiques de Refugees International. www.refintl.org

Cet article s'inspire des recherches et des observations réalisées par Refugees International au Pakistan et en Colombie en 2010 et 2011.²

1. Observatoire des situations de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Centre) Global Estimates 2012: People displaced by disasters www.internal-displacement.org/publications/global-estimates-2012

2. Refugees International «Pakistan: Flood Survivors Still Struggling to Recover» (2011) www.refugeesinternational.org/policy/field-report/pakistan-flood-survivors-still-struggling-recover

«Colombia: Flood Response Improves, But Challenges Remain» (2012) http://refugeesinternational.org/sites/default/files/032712_Colombia_Response%20letterhead.pdf.



Crises sanitaires et migration

Michael Edelstein, David Heymann et Khalid Koser

Les réponses individuelles et collectives que suscitent les crises sanitaires contribuent au bon déroulement d'une réponse de santé publique efficace qui permet, dans la plupart des cas, d'éviter des déplacements à grande-échelle. Restreindre les mouvements de la population est dans une large mesure une manière inefficace de contenir une épidémie, il arrive néanmoins que les gouvernements y recourent lorsque se déclare une crise sanitaire.

Les lois sur la quarantaine qui ont accompagné les épidémies de peste dans l'Europe du quatorzième siècle qui ont vu plusieurs cités portuaires de la Méditerranée isoler des communautés touchées par la maladie et restreindre les mouvements de la population en réponse à la menace d'une crise de santé publique font partie des politiques sanitaires les plus anciennes enregistrées dans l'histoire. Dès la fin du dix-huitième siècle de tels principes étaient devenus la norme aux frontières internationales.

En 1951, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a adopté les Règles sanitaires internationales - rebaptisées Règlement sanitaire international (RSI) en 1969 - dans le but d'éviter au maximum la propagation des maladies contagieuses tout en évitant au maximum de perturber les voyages et le commerce. Le RSI cherchait à contrôler quatre maladies - le choléra, la fièvre jaune, la peste et la variole - en se fondant sur une série d'hypothèses selon lesquelles seules quelques rares maladies représentent une menace pour les voyages et l'activité commerciale, la migration est un mouvement unidirectionnel, et, il est possible de contenir les maladies aux frontières internationales.

Le RSI ne prévoit aucun mécanisme formel d'application ou de sanction en cas de non-respect des recommandations, et en 1995 l'OMS a dû reconnaître qu'il était rare que les pays signalent ces quatre maladies par crainte de voir les voyages et les activités commerciales diminuer. Bien plus, le RSI ne couvrait pas certaines maladies à taux élevé de mortalité et à propagation rapide comme la grippe pandémique. En 2003, l'éruption du Syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) et celle en 2009 du H1N1 ont montré que les maladies peuvent se propager dans le monde entier en seulement quelques jours.

En conséquence, une version révisée du RSI est maintenant en vigueur depuis 2007. Il ne s'agit plus de se concentrer sur des maladies spécifiques mais sur des «urgences de santé publique de portée internationale» (USPPI). La version révisée du RSI adopte une approche préventive face à

la propagation internationale des maladies en insistant sur la responsabilité nationale en matière de détection et de confinement des maladies infectieuses à la source, en exigeant des pays qu'ils développent et maintiennent une capacité fondamentale en termes de santé publique. Le RSI fait du signalement des USPPI à l'OMS une obligation en vue de permettre la mise en place de mesures appropriées fondées sur des données probantes. Malgré leur adhésion au RSI, il peut arriver que certains pays reviennent à des politiques d'isolation et de restriction, qu'ils menacent ou décident de fermer leurs frontières, ou qu'ils imposent des restrictions de déplacement dans une tentative pour éviter que des maladies infectieuses n'entrent sur leur territoire. Suite à l'épidémie de SRAS de 2003, le Kazakhstan, par exemple, a fermé sa frontière longue de 1 700 km avec la Chine à tout trafic routier, ferroviaire ou aérien, et la Russie a fermé la majorité de ses postes frontières avec la Chine et la Mongolie. Pendant la pandémie de H1N1 en 2009, la Chine a suspendu ses vols vers le Mexique et a imposé des mesures de dépistage à l'arrivée de tous les vols internationaux, mettant en quarantaine l'ensemble du vol si un passager avait une température supérieure à 37,5°C. Toutes ces mesures ont été prises contre l'avis de l'OMS.

La fuite en réponse aux crises sanitaires

Il est rare que d'importants mouvements de population soient directement le résultat d'une crise sanitaire. Lorsque cela se produit, la migration est habituellement interne (vers des régions se trouvant en dehors de la zone de crise immédiate), temporaire et se produit en début de crise, souvent lorsqu'il y a un manque d'informations ou que celles-ci sont contradictoire ou imprécises. Une flambée de peste dans le Surat en Inde en 1995 a entraîné la fuite hors de la ville d'un demi-million de personnes. Pendant l'épidémie de SRAS en 2003, pratiquement un million de personnes ont quitté Beijing. Dans ces deux exemples, les personnes ont eu tendance à rentrer dans leurs villages d'origine pour retourner en ville une fois la crise passée.

mars 2014

Les migrations à travers les frontières pour cause de crise sanitaire sont plus rares mais peuvent se produire. En 2008/09, le Zimbabwe a subi l'une des flambées de choléra les plus importantes jamais enregistrées avec plus de 98 000 cas suspectés et 4 276 décès. En janvier 2009, juste avant que l'épidémie n'atteigne son pic, on estime que 38 000 Zimbabwéens ont fui vers Afrique du Sud, même s'il est toutefois difficile d'estimer avec précision l'impact exact de l'épidémie de choléra sur la migration du Zimbabwe vers l'Afrique du Sud à cause du niveau élevé de la migration habituelle qui voit chaque jour en arrière-plan des milliers de Zimbabwéens traverser la frontière.

Les crises sanitaires sont spécifiques dans la mesure où les communautés et les individus concernés ont eux-mêmes la capacité d'en atténuer les effets. Les progrès réalisés en termes de compréhension des maladies infectieuses, de leurs vecteurs, de leurs modes de transmission et des moyens scientifiquement prouvés pour contenir leur propagation ont donné le pouvoir aux individus, aux populations et aux gouvernements d'adopter des comportements de prévention qui dans de nombreux cas permettent d'anticiper et d'éviter les migrations volontaires ou forcées. Les mesures prises individuellement ou collectivement réduisent les risques de la maladie et constituent une alternative à la fuite, ce qui peut expliquer pourquoi les habitants décident de rester dans une zone dans laquelle se produit une crise sanitaire. Pendant l'épidémie de SRAS de 2003, la ville de Toronto au Canada qui a connu la plus grosse flambée de SRAS en dehors de l'Asie, a mis en place une stratégie volontaire et très largement suivie de dix jours de mise en quarantaine à domicile pour toutes les personnes qui avaient été en contact étroit avec un cas avéré. Au total 23 103 individus ont été confinés de cette manière alors que seulement 27 d'entre eux avaient fait l'objet d'un ordre de quarantaine légalement exécutoire. Pendant la pandémie de H1N1 de 2009, l'OMS a recommandé comme mesures pour atténuer la pandémie l'élaboration et la distribution de vaccins, l'utilisation d'antiviraux, la fermeture d'écoles, l'adaptation des schémas de travail, l'isolation des individus présentant des symptômes et des consignes à l'intention de leurs soignants ainsi que l'annulation des rassemblements de masse. L'OMS a explicitement déclaré qu'elle ne recommandait pas les restrictions de déplacement.

Conclusions

Attribuer directement des épisodes de migration collective à des crises sanitaires est difficile, spécialement lorsqu'il s'agit de migrations à travers

des frontières internationales. Dans les cas où il y a migration de population, celle-ci a lieu dans le contexte d'une crise humanitaire plus importante qui constitue déjà une menace immédiate à la vie et qui est bien plus susceptible de provoquer le déplacement de la population. Même lorsque l'événement sous-jacent n'est ni soudain, ni catastrophique, comme l'effondrement progressif de l'État au Zimbabwe, les migrations provoquées par les crises sanitaires se produisent dans un arrière-plan d'émigration préexistante vers les pays voisins, et les populations déplacées par la crise sanitaire utilisent les mêmes modes de déplacement que les autres personnes qui migrent pour d'autres motifs. C'est pour cela qu'il est difficile d'attribuer directement des mouvements de population à la situation sanitaire ou de les quantifier de manière précise. Lorsque des populations se déplacent en réponse à une crise sanitaire, elles ont tendance à le faire à l'intérieur de leur propre pays et pour des périodes relativement courtes, et ce sont fréquemment les malentendus et la panique qui en sont la cause. Même si le recours à des mesures individuelles et collectives pour atténuer les effets des crises sanitaires peut expliquer en partie le fait que les crises sanitaires n'entraînent pas de migration, il est probable qu'il ne soit pas encore possible d'apporter la même réponse dans les pays qui manquent de ressources et d'infrastructure et qui sont précisément ceux dans lesquels la majorité des crises sanitaires sont susceptibles de se produire.

La compréhension que nous avons actuellement des dynamiques relatives à la transmission des maladies infectieuses est qu'il est impossible de contenir les maladies aux frontières. Des épidémies comme celles du SRAS ou du H1N1 ont démontré que le volume et la rapidité des déplacements à l'échelle mondiale signifient que les maladies n'ont besoin que de quelques jours pour se propager dans le monde entier. Les modèles mathématiques n'apportent que peu d'éléments pour démontrer que des restrictions de déplacement seraient susceptibles de réduire la propagation des maladies. C'est cette certitude que met en évidence le RSI qui se concentre moins sur le contrôle des mesures aux frontières et bien davantage sur la détection et la réponse apportées à la source ainsi que sur l'activation de canaux mondiaux de communication. Le RSI permet de défendre des réponses adaptées au cas par cas et fondées sur des éléments probants à mettre en œuvre pour limiter la propagation des maladies lorsque surgit une crise.

Même si le RSI comprend des mesures de santé publique relatives aux déplacements en vue de

limiter la propagation des maladies, comme des mesures de contrôle des vecteurs aux points d'entrée aériens, maritimes et terrestres, il n'est pas conçu pour formuler des recommandations par rapport à des questions de migration liées aux crises sanitaires touchant par exemple au statut des individus ou des populations qui quittent une zone de crise sanitaire. Les individus qui traversent des frontières internationales uniquement dans le but d'échapper à une crise sanitaire ont peu de chance d'être reconnus comme des réfugiés en vertu de la Convention de 1951 ; il est beaucoup plus probable qu'ils soient considérés comme des migrants.

Même s'il existe des précédents juridiques de demandes d'asile liées à la santé qui ont été acceptées, particulièrement en ce qui concerne le VIH – des individus séropositifs se sont vus octroyer l'asile au motif des craintes de persécution associées à leur statut relatif au VIH ou à leur orientation sexuelle plutôt qu'à leur statut de santé en soi. L'inverse, c'est-à-dire le cas d'individus remplissant les conditions pour être reconnus comme réfugiés, et auxquels l'asile a été refusé ou qui ont été expulsés à cause de leur statut de relatif au VIH est un phénomène beaucoup plus fréquent. L'ONUSIDA a déclaré que les restrictions de déplacement liées au VIH violent régulièrement le principe des droits de l'homme de *non-refoulement* des réfugiés. De tels cas sont en dehors du mandat du RSI.

La flexibilité accordée dans le cadre de nombreuses législations nationales aux personnes qui ne satisfont peut-être pas aux critères juridiques du statut de réfugié mais qui risquent d'être mise en danger si elles sont contraintes de retourner dans leur pays d'origine pourrait être étendue aux personnes provenant de pays subissant une crise sanitaire. Des dispositions similaires existent déjà, par exemple, en ce qui concerne les personnes dont le pays a été touché par une catastrophe naturelle (comme dans le cas de la politique américaine à l'égard de Montserrat et d'Haïti). Dans la mesure où il existe fréquemment une interaction entre catastrophes naturelles et conséquences sanitaires, une entente de ce type devrait être facile à obtenir. Le défi politique consisterait à déterminer dans quels cas des décisions d'expulsion devraient être levées sur la base de crises sanitaires, et il semblerait judicieux d'aligner ces décisions sur les déclarations de l'OMS dans le cadre du RSI.

Dans un monde de déplacements rapides, d'activités commerciales et de modifications climatiques, dans lequel l'émergence de maladies infectieuses et d'autres problèmes sanitaires est de plus en

plus fréquente, l'augmentation potentielle de la migration pour causes sanitaires rend nécessaire une meilleure définition de ce statut. Des efforts plus soutenus devraient être mobilisés pour encourager les gouvernements et les organisations qui s'intéressent à la migration et travaillent avec les populations migrantes à comprendre et respecter le RSI en tant que mécanisme destiné à renforcer les moyens d'éviter les migrations liées aux crises sanitaires tout en mettant en place les meilleures protections possibles contre les maladies.

Recommandations

- Davantage de recherche est nécessaire sur l'impact des crises sanitaires sur la migration, particulièrement pour distinguer le facteur santé des autres motifs de migration.
- Une plus grande cohérence est nécessaire entre le RSI et les politiques et pratiques relatives à la migration au niveau national et international afin d'informer et susciter de la part des gouvernements des réponses permettant aux populations d'éviter la migration au cours des crises sanitaires.
- Au niveau national, un surcroît de coordination est nécessaire entre les agences gouvernementales qui ont pour mandat séparé de s'occuper de la migration et de la santé ; les politiques nationales relatives à la migration devraient tenir compte de l'assistance et de la protection des migrants qui viennent de zones touchées par des crises sanitaires ou risquent de devoir retourner dans de telles zones, y compris en suspendant les ordres d'expulsion jusqu'à la résorption des crises sanitaires.

Michael Edelstein Michael.edelstein@doctors.org.uk est Membre en épidémiologie de l'Institut suédois de Santé publique. www.folkhalsomyndigheten.se/

David Heymann David.Heymann@phe.gov.uk est Professeur d'épidémiologie des maladies infectieuses à la London School of Hygiene and Tropical Medicine, Directeur et membre Senior de Chatham House Centre on Global Health Security. www.lshtm.ac.uk

Koser Khalid k.koser@gcsp.ch est Directeur adjoint du Centre de Politique de Sécurité de Genève www.gcsp.ch Il est également Collaborateur principal non résident du Brookings-LSE Project sur le Déplacement interne. www.brookings.edu/about/projects/ldp

mars 2014

Remise en question du «déplacement dû à la sécheresse»: environnement, politiques et migration en Somalie

Anna Lindley

Il n'est pas possible de comprendre le rôle de moteur migratoire qu'a récemment joué la sécheresse en l'isolant des pratiques humaines et des processus politiques actuels. Les dimensions environnementales du déplacement qui a eu lieu récemment font surgir une série de défis politiques liés à la prévention, l'intervention et à la protection des droits.

En 2011, un épisode de sécheresse grave combiné à d'intenses violences politiques et à une faillite étendue de la gouvernance, a entraîné une situation de détresse généralisée dans le centre-sud de la Somalie accompagnée d'une famine déclarée dans certaines parties du territoire. Cette crise a généré des déplacements forcés à un niveau conséquent qui ont également contribué à exacerber la situation, ce qui a abouti en 2011 au déplacement d'environ un quart de la population à l'intérieur des territoires somaliens ou à l'étranger.

Au cours du battage médiatique qui a suivi, de nombreuses références ont fait état de 'déplacements pour cause de sécheresse' les distinguant ainsi des déplacements provoqués par le conflit ou les persécutions, mais une telle interprétation pose des problèmes, à la fois de manière empirique mais aussi en ce qui concerne les réponses politiques qu'elle tend à susciter. Dans ce cas précis, une violence structurelle grave et un conflit en cours pendant des années ont eu une influence profonde sur la manière dont différents groupes de la société ont vécu la sécheresse et sur le fait qu'ils aient été, ou non, forcés de migrer.

Conditions liées à l'environnement, moyens d'existence ruraux et mobilité

L'environnement dans les territoires somaliens est de type aride et semi-aride, et les épisodes de sécheresse qui sont fréquents deviennent un problème majeur lorsque le niveau de précipitation reste faible pendant une période prolongée. Les activités rurales, élevage et production agricole, qui sont des composantes clés des moyens d'existence de la majorité des Somaliens¹ dépendent entièrement des conditions climatiques existantes. Ces systèmes de moyens d'existence ne sont pas statiques, mais sont au contraire influencés par des dynamiques politiques et d'autres facteurs humains.

Plus de la moitié de la population est constituée de pasteurs et d'agropasteurs qui tirent leur nourriture et leur revenu de l'élevage. La mobilité est au centre de leur système de moyens d'existence; ce

type d'élevage est nomadique ou semi-nomadique et implique tour à tour une concentration et une dispersion saisonnières des bergers éleveurs et de leurs troupeaux en fonction de la disponibilité des fourrages et de l'eau à différents endroits.

La plupart des bergers/éleveurs nomades ont des parents vivant en milieu urbain, et il arrive qu'une partie de la famille s'installe à la périphérie d'une ville pour une partie de l'année, ou se déplace temporairement ou de manière plus permanente dans une zone urbaine pour trouver du travail ou se rapprocher des écoles. Ces mouvements provoquent des flux et des échanges conséquents de produits essentiels, d'argent, de transactions commerciales ainsi que d'hospitalité et d'assistance mutuelles. La migration internationale de certains membres de famille ajoute souvent à ce tableau une dimension supplémentaire, et constitue une importante source de transferts d'argent.

Mais la sécheresse représente un défi majeur pour les bergers nomades. Lorsqu'il devient difficile d'accéder aux pâturages et à l'eau, l'une des stratégies de résistance consiste à se déplacer sur de plus grandes distances pour trouver de l'eau et des pâturages, parfois même en traversant des frontières internationales. Une telle stratégie peut être considérée comme un déplacement dans le sens ou les schémas habituels de migration des bergers nomades ont été perturbés. Dans le cadre de ce processus, les outils déterminants sont d'une part les dispositions traditionnelles de la loi coutumière qui oblige les Somaliens à autoriser l'accès à d'autres groupes en période de sécheresse, et d'autre part la téléphonie mobile moderne qui permet aux bergers nomades d'obtenir des informations sur la disponibilité d'eau dans d'autres endroits.

Le proverbe somalien *nabad iyo caano* (paix et lait) illustre parfaitement cette interconnexion vitale entre les conditions de l'environnement et le contexte politique, en insistant sur l'association étroite qui existe pour les bergers nomades entre sécurité et prospérité dans la mesure où l'accès

aux pâturages et à l'eau dépend d'une coopération pacifique. Le proverbe complémentaire, *col iyo abaar* (conflit et sécheresse) souligne les synergies négatives qui menacent l'accès aux pâturages et à l'eau. La sécheresse peut provoquer des pressions sur les ressources et engendrer des conflits violents, ou le conflit et l'insécurité peuvent exacerber des problèmes liés à l'environnement et rendre la sécheresse encore plus difficile à vivre.

Suite à l'effondrement de l'État en 1991, des difficultés ont émergé ou se sont aggravées du fait de cette faillite des institutions étatiques. Toutefois, et parce qu'il s'est trouvé libéré des interférences de l'État, le pastoralisme a fleuri par bien des aspects, et ce en dépit des conditions écologiques difficiles et des violences politiques. Au cours des dernières décennies, la production agricole qui dépend plus étroitement des conditions locales s'est avérée comparativement plus vulnérable face aux aléas environnementaux et à la situation conflictuelle parce que les politiques de la guerre civile ont entravé l'accès à des systèmes efficaces d'irrigation. Tant dans le cas des collectivités d'agriculteurs que de bergers nomades, la migration reste une des réponses clés face à l'émergence de ces risques.

Même si la mobilité courante et le déplacement suite à des aléas naturels sont des aspects récurrents des moyens d'existence dans les zones rurales somaliennes, il n'est pas possible de comprendre ces dynamiques sans référence au contexte politique dans lequel se produisent les mouvements. Avant la guerre civile, l'intervention de l'État dans la relation entre la population et son environnement

et ses ressources naturelles était loin d'être bénigne. Toutefois, depuis l'effondrement de l'État en 1991, des acteurs politiques violents et prédateurs ont eu pour effet d'exacerber encore l'impact des aléas environnementaux sur certains groupes particuliers, et les cadres de gouvernance en vigueur n'ont bien souvent disposés ni de la capacité ni de suffisamment de volonté pour réguler des pratiques dommageables à l'environnement ou pour répondre adéquatement aux vulnérabilités changeantes de la population.

Une crise multidimensionnelle et à plusieurs niveaux

La crise humanitaire qui a culminé en 2011 a souvent été décrite comme étant le résultat d'un 'concours de circonstances parfait' qui a allié un conflit, une sécheresse et une période de mauvaise gouvernance. Suite à plusieurs années de conflit beaucoup plus localisé et de moindre intensité où subsistaient des poches de situation paisible dans le centre et le sud de la Somalie, le conflit politique est entré en 2006 dans une phase nouvelle et plus intense. La réponse internationale hostile s'inscrivait dans le contexte mondial de la 'guerre à la terreur' et traduisait les craintes régionales face à l'irrédundance somalien. Après que le gouvernement Fédéral de Transition et les troupes éthiopiennes firent reculer l'UTI, la population locale à Mogadiscio en particulier a été témoin du niveau élevé de l'insécurité générée par les combats, le mépris de la vie civile et l'affaiblissement des mécanismes de protection fondés sur les clans. Le conflit a également eu des conséquences économiques directes en perturbant les moyens d'existence à travers des destructions généralisées ainsi que des confiscations et des occupations de maisons, de

propriétés et d'entreprises; les infrastructures déterminantes comme les routes ou les marchés ont été endommagées ou bloquées; et la mobilité s'est vue très fortement circonscrite par la violence. Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) s'est envolé pour passer de 400 000 personnes en 2006 à 1 million en 2007.

C'est face à ce contexte de conflit que la sécheresse a surgi en 2010 suite dans certaines zones à plusieurs saisons consécutives de précipitations médiocres, une situation qui a eu un impact sévère sur les moyens d'existence. Les prix des céréales ont atteint des pics record et les bergers



OW/Blenden Bamon

mars 2014

nomades ont eu énormément de difficultés à trouver de l'eau et des pâturages, ce qui a entraîné une forte mortalité du bétail, des prix très faibles pour les animaux qui atteignaient les marchés en mauvais état, une offre excédentaire, et des conflits localisés entre bergers nomades. Cette situation a encore été aggravée parce que les stratégies de résistance et d'étalement des risques auxquelles les collectivités rurales ont habituellement recours ont été limitées; à cause de la nature généralisée de la pauvreté et des difficultés, on a assisté à une pénurie des possibilités occasionnelles de travail et d'emploi salarié ce qui a contribué à éroder encore davantage les mécanismes de soutien des familles et des collectivités. En conséquence (et faisant écho au déplacement dû à la famine pendant les années 1991/92) les populations rurales ont émigré en nombres importants vers les centres urbains, particulièrement vers Mogadishu, dans l'espoir d'obtenir une assistance humanitaire.

C'est ainsi qu'une urgence environnementale a coïncidé avec un conflit politique déjà existant. Et les mécanismes de gouvernance en place, tant au niveau domestique qu'international, n'ont pas réussi à juguler la situation. Face à cette sécheresse régionale, les réponses mieux coordonnées du Kenya et de l'Éthiopie ont mis la situation en Somalie encore plus en relief en démontrant que des aléas naturels comme la sécheresse n'entraînent pas automatiquement des catastrophes humaines comme la famine: des aspects de gouvernance, de redevabilité et de droits ont une importance déterminante. En Somalie, aucun acteur politique national, de quelque bord que ce soit, n'a su apporter de réponse aux vulnérabilités notoires des populations se trouvant sous leur contrôle, et de fait, la manière dont ils ont poursuivi le conflit est souvent venue aggraver encore la situation des civils.

Au vue du déroulement de cette crise, il est apparu évident que c'est la combinaison d'un ensemble de facteurs qui a motivé la décision de la plupart des gens d'abandonner leur lieu de résidence. Même si pour certains il existait un moteur principal évident, pour nombre d'entre eux les choses étaient plus floues. Comme l'a expliqué un réfugié venu de Mogadishu: «je ne suis pas capable de résumer en une seule histoire pourquoi je n'étais pas en sécurité, il y a bien trop d'histoires.»² De nombreuses personnes auraient peut-être pu atténuer les effets de la sécheresse en recourant à leurs stratégies habituelles de résistance et ne pas avoir à se déplacer sans la diminution des possibilités de travail, les restrictions imposées à la mobilité et la distribution inégale de l'assistance humanitaire résultant du conflit politique. D'autres auraient pu survivre aux effets du conflit si la sécheresse ne s'y était pas associée.

Au-delà de cette association simultanée de facteurs, il faut également tenir compte de leur effet cumulatif sur la durée: l'ensemble des facteurs structurels sous-jacents et des histoires personnelles donne sa forme à la migration. Pour certaines personnes, par exemple, la sécheresse et la faim ont été leurs moteurs immédiats de déplacement, mais les années de conflit, de marginalisation et de pratiques abusives avaient préparé le terrain. Pour d'autres, une recrudescence de la violence a été la goutte qui a fait déborder le vase dans le cadre d'une longue histoire de pressions subies sur les moyens d'existence qui les prédisposaient déjà à migrer. Dans un tel contexte, une distinction analytique des facteurs structurels, des causes directes, des déclencheurs immédiats et des facteurs intermédiaires peut s'avérer utile.³ Nous nous focalisons souvent sur les causes directes et sur les déclencheurs immédiats mais moins sur les facteurs structurels et les processus de privation, de vulnérabilité et d'impuissance qui sous-tendent le déplacement.

Cette optique nuancée des causes est en complet contraste avec les références fréquemment utilisées par les politiciens et les médias qui, dans le contexte de la crise humanitaire de 2011 ont parlé de déplacement dû à la sécheresse. Les gouvernements de pays hôtes comme le Kenya ont été particulièrement enclins à utiliser une terminologie de ce type, mais elle a également amplement figuré dans les déclarations des organisations humanitaires internationales. Toutefois, comme nous l'avons défini plus haut, la nature multidimensionnelle et sur plusieurs niveaux de cette crise humanitaire tend à suggérer clairement que les déplacements importants de 2011 ne peuvent pas être considérés comme purement et uniquement 'induits par l'environnement'.

Il est certes vrai que la terminologie déplacement dû à la sécheresse correspond parfois aux éléments issus des enquêtes. Par exemple, dans l'échantillon de l'Unité d'analyse sur la sécurité alimentaire et la nutrition de 2011, 60% des PDI se trouvant dans le sud et le centre de la Somalie ont affirmé qu'ils avaient été déplacés par la sécheresse, alors que dans une enquête de 2012 portant sur les arrivées récentes au Kenya, 43% des répondants ont cité la sécheresse, les moyens d'existence ou des raisons familiales comme motif pour venir au camp, sans faire aucune référence à d'autres raisons supplémentaires de départ liées au conflit ou aux persécutions. Toutefois, les enquêtes de ce type tendent à ne recueillir que les déclencheurs immédiats et nous renseignent bien peu sur le contexte structurel de la migration. L'étiquette 'déplacement pour cause de sécheresse'

simplifie de manière exagérée la nature de la mobilité des populations somaliennes de 2011, et nous devons nous méfier des fins politiques qu'elle sert.

Contrairement aux idées reçues selon lesquelles les déplacements liés au climat sont temporaires et ont lieu sur de courtes distances, la sécheresse de 2010/11 a été associée à des déplacements régionaux importants du fait de la persistance de l'insécurité et des difficultés à obtenir une assistance humanitaire à l'intérieur du pays. Dans ce contexte de sécheresse au niveau d'une région, les personnes qui ont migré depuis l'intérieur de la Somalie ont traversé des frontières pour se rendre dans des zones qui subissaient déjà une pression environnementale considérable. Les groupes de déplacés les plus nombreux sont allés au Kenya où le gouvernement s'est efforcé d'établir une distinction dans ses déclarations publiques entre les réfugiés à long-terme déplacés par le conflit, et les personnes plus récemment déplacées par la sécheresse – circonscrivant ainsi de manière implicite ses responsabilités en vertu du droit international.

Réponses politiques

Les réponses face au déplacement dans les crises humanitaires se concentrent souvent sur les populations déjà déplacées, mais il est tout aussi important, si ce n'est plus, de se préoccuper de ce qui force les gens à se déplacer. Cela nécessite de faire déborder le cadre de travail en direction de domaines politiques et de spécialités habituellement considérés comme séparés, afin de rassembler des éléments qui participent de l'adaptation au changement climatique, des secours humanitaires, du développement des moyens d'existence, du relèvement post-conflituel et de la protection des droits de l'homme. Des analyses récentes suggèrent que lorsque des signaux d'alerte précoce en cas de catastrophe sont déclenchés, ceux-ci doivent être conçus de manière à répondre en priorité aux besoins en termes d'information des acteurs nationaux, et qu'il est nécessaire de clarifier les droits, les ressources et les responsabilités des acteurs humanitaires internationaux afin de garantir la mise en place d'un socle commun plus solide contre la famine.

De nombreuses interventions d'ONG et de collectivités ont pour objet d'atténuer l'impact de la sécheresse et de renforcer la résilience des personnes touchées. Il ne s'agit toutefois pas d'un défi uniquement technique, il est aussi profondément politique et adossé aux droits dans la mesure où ce sont des populations parmi les plus précaires qui ont été la cible d'une violence et d'une marginalisation systématiques pendant plus de vingt ans – et qu'elles

sont profondément vulnérables face à n'importe quel type de choc, et notamment face à la sécheresse. La mobilité habituelle ou d'urgence, y compris à travers les frontières, utilisée comme moyen de résistance a longtemps été une source majeure de résilience mais elle s'est trouvée menacée par les lignes de front et la fermeture des frontières, et à l'avenir les stratégies politiques devraient se soucier de la valeur propre de la mobilité pour pérenniser certains moyens d'existence ruraux.

Lorsqu'on laisse une sécheresse se développer en une crise grave, l'effort humanitaire est mis en péril par une politisation aigüe de l'assistance et par l'économie politique corrompue qui l'entoure. Ce n'est toutefois pas tant la nécessité de dépolitiser l'assistance humanitaire afin de permettre aux agences humanitaires de redoubler leurs efforts pour répondre aux besoins des populations civiles les plus vulnérables – une action intrinsèquement politique – qui est mise en exergue lorsque ces mêmes agences cherchent à se distancer des projets plus spécifiquement destinés au renforcement de l'État.

On assiste finalement au défi typique qui consiste à passer du secours à la reconstruction en l'absence d'une stabilisation politique durable.

Protéger les droits des personnes déplacées

Le rôle joué par certaines ressources socio-culturelles typiquement somaliennes, notamment la parenté, la religion et le soutien de la diaspora, s'est avéré de plus en plus proéminent dans un contexte de paralysie de l'assistance humanitaire, et lorsque cela est possible les acteurs internationaux devraient rechercher une collaboration harmonieuse avec ces capacités socioculturelles indigènes de protection. Néanmoins, le rôle des autorités macro-politiques est absolument vital afin de protéger tous les Somaliens se trouvant sur leur territoire.

Dans le pays hôte le plus important, le Kenya, comme ailleurs, on est amené à se préoccuper du rétrécissement de l'espace d'asile en réponse à la dernière crise humanitaire qui a eu lieu en Somalie. Il est extrêmement improbable que tous les réfugiés puissent retourner ou retournent effectivement en Somalie, et les organisations qui tentent de les protéger devraient continuer de faire pression afin qu'ils obtiennent progressivement une participation plus positive au sein de la société et que leur présence soit prise en compte dans la planification du développement tant urbain que rural; elles devraient également chercher à soutenir leur mobilité en tant que facteur déterminant de leurs moyens d'existence.

mars 2014

Même s'il est couramment admis qu'il est aisé pour les personnes déplacées dû à la sécheresse de rentrer chez elles dès le retour des pluies, la situation de peur et de misère que subissent de nombreux Somaliens déplacés alliée à la poursuite de l'incertitude politique dans leurs zones d'origine suggère qu'il n'en est rien. Malgré une amélioration des précipitations, en juin 2012 seulement 14 % des réfugiés interrogés à Dadaab ont indiqué qu'ils envisageaient de rentrer chez eux, et vers la mi-2013, le nombre des retours restait encore limité malgré la pression croissante exercée sur les réfugiés au Kenya. À la lumière de ces pressions, les acteurs internationaux et nationaux doivent insister sur la nécessité de respecter le principe du retour volontaire. Cela montre avec encore plus de clarté à quel point il est déterminant que les processus politiques plus larges trouvent des solutions au déplacement. Tous les mouvements de retour de réfugiés et de PDI devront être associés à des efforts à long terme vers une réinsertion et un renforcement de la résilience en milieu rural s'ils sont destinés à être réellement durables.

Il est on ne peut plus clair que la sécheresse est un facteur majeur et récurrent qui met en péril les moyens d'existence de nombreuses personnes à travers l'ensemble de la Corne de l'Afrique.

Toutefois, la mobilité des Somaliens en 2011 ne peut pas se résumer simplement à un «déplacement dû à la sécheresse». Une terminologie aussi réductive serait erronée et ne saurait représenter adéquatement les moteurs du déplacement, de plus elle tendrait à cacher la manière dont la sécheresse est interconnectée avec des processus politiques, tant historiques que concomitants. Même si réfléchir au-delà des cloisonnements politiques peut s'avérer inconfortable tant professionnellement que politiquement, dans les contextes de crise humanitaire, c'est d'une approche stratégique limitée à un secteur unique que les problèmes surgissent.

Anna Lindley al29@soas.ac.uk est Chargée de cours à la London School of Oriental and African Studies. www.soas.ac.uk

1. La pêche côtière et les moyens d'existence urbains sont également affectés par les problèmes environnementaux (le tsunami, la pêche illégale, le déversement des déchets toxiques, le manque d'infrastructures adéquates de traitement de l'eau et des déchets, les inondations, les problèmes liés aux bidonvilles).
2. Amnesty International (2008) *Routinely Targeted: Attacks on Civilians in Somalia*. www.amnesty.org/en/library/info/AFR52/006/2008
3. Van Hear N (1998) *New Diasporas*. Londres: UCL.

Les non-ressortissants bloqués dans des situations de conflit, de violence et de catastrophe

Khalid Koser

Les non ressortissants qui se retrouvent bloqués dans des crises humanitaires sont aussi susceptibles que les ressortissants d'être victimes du déplacement et d'en subir aussi vivement les conséquences. Hélas, les cadres et les capacités visant à leur porter secours et à les protéger demeurent insuffisants.

Ces dernières années, des millions de non-ressortissants ont été déplacés dans le pays où ils travaillent et résident. C'est le cas par exemple des personnes ayant subi les conséquences de l'invasion du Liban en 2006, des violences xénophobes d'Afrique du Sud en 2008, de la révolution libyenne de 2011, de la guerre civile en Côte d'Ivoire en 2010-11, des inondations ayant touché la Thaïlande en 2011 et des conflits actuels en Syrie.

Elles ont pu être touchées en tant que simples témoins ou ciblées délibérément. Il arrive que les non-ressortissants ne parlent pas la langue ou ne comprennent pas la culture locale et qu'ils ne bénéficient d'aucune sécurité d'emploi ou d'aucun

système local de sécurité sociale. D'une manière similaire, les non-ressortissants peuvent rencontrer de plus grandes difficultés à solutionner leur déplacement, d'autant plus s'ils n'ont pas la capacité ou la volonté de retourner dans leur pays d'origine et que, parallèlement, ils rencontrent des obstacles particuliers pour reprendre possession de leur propriété, de leurs papiers d'identité et de leur emploi dans le pays duquel ils sont dorénavant déplacés.

Il y a de grandes chances que le déplacement des non-ressortissants devienne plus courant à l'avenir. Par exemple, avec l'expansion des intérêts chinois en Afrique subsaharienne, un nombre élevé de migrants travaille déjà dans des pays instables. Et

avec le changement climatique, il est possible que de nombreux pays en développement attirant un nombre croissant de travailleurs migrants soient le théâtre de catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes. Cette situation se combine à des violences ciblées contre les immigrés en conséquence de la montée de la xénophobie que l'on observe actuellement dans de nombreux pays du monde. Alors que les pays pauvres et en développement continuent d'exporter des travailleurs migrants, il est fort probable que la communauté internationale doive continuer de prendre en charge leur assistance et leur protection en temps de crise puisque les pays émetteurs concernés ne disposent pas forcément des capacités pour protéger efficacement leurs propres ressortissants à l'étranger.

Pourtant, et ce n'est d'ailleurs pas le seul exemple de ce type concernant la migration en contexte de crise, les non-ressortissants qui se retrouvent déplacés souffrent dans de nombreux cas d'une carence de protection, tandis que les réponses ont été apportées au cas par cas et de manière incomplète. Alors qu'il devient de plus en plus probable que des migrants se retrouvent bloqués dans des situations de crise, il est primordial de définir une réponse plus prévisible et exhaustive.

Enseignements et recommandations

Il est donc nécessaire de conduire de plus amples recherches et de collecter de meilleurs données afin de déterminer dans quelle mesure les non-ressortissants sont exposés à certaines vulnérabilités aux différentes étapes du déplacement. Il serait également utile d'évaluer les interventions humanitaires menées en réponse au déplacement de non-ressortissants.

Les droits des non-ressortissants au cours du déplacement ne sont pas expressément énoncés:

Les droits des non-ressortissants touchés et déplacés par les crises sont implicitement énoncés par le droit des droits humains et le droit humanitaire international, mais ils ne sont jamais clairement définis nulle part. Les instruments qui couvrent le déplacement ne s'attachent pas aux non-ressortissants tandis que ceux qui couvrent les non-ressortissants ne s'attachent pas au déplacement. On pourrait avancer que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays s'appliquent aux non-ressortissants fuyant leur logement ou leur lieu habituel de résidence. Toutefois, il est probable qu'ils ne couvrent pas les travailleurs migrants temporaires ou à court terme, et il est difficile d'affirmer clairement s'ils s'appliquent aux migrants irréguliers. De la même manière,

aucun des deux instruments de l'Organisation internationale du travail relatifs aux travailleurs migrants ni la Convention internationale de l'ONU sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille ne mentionne les migrants en temps de crise et ne prévoit quelque disposition applicable à leur déplacement.

Les droits de non-ressortissants au cours du déplacement ne sont définis nulle part, pas plus que les responsabilités relatives à la protection de leurs droits. L'une des complications provient du fait que les organisations internationales ont, en règle générale, porté assistance aux non-ressortissants en même temps qu'aux autres personnes déplacées sans discerner les situations dans lesquelles ces non-ressortissants pourraient avoir des besoins particuliers.

Ainsi, lors de l'élaboration ou de la révision des normes relatives au déplacement, il serait bon de mentionner explicitement les droits des non-ressortissants déplacés et d'identifier les parties responsables. Les Principes Nansen en sont un bon exemple, tout comme les travaux actuels de la Commission internationale du droit (International Law Commission, 2012) sur les normes relatives à «l'expulsion des étrangers» et «la protection des personnes dans les situations de catastrophe».

Les responsabilités de protection et d'assistance des non-ressortissants pendant les crises ne sont pas clairement attribuées:

Les dispositions actuelles ne définissent pas clairement qui est responsable de la protection et de l'assistance des non-ressortissants pendant les crises. Se faisant l'écho du droit des droits humains et du droit humanitaire international, les Principes directeurs attribuent clairement la responsabilité première au pays où se déroule le déplacement. Toutefois, les pays d'origine ont eux aussi une responsabilité juridique, mais aussi civile et morale, de protéger leurs propres ressortissants, tel qu'énoncé par la Convention de Vienne relative aux relations consulaires. Aucune agence de l'ONU ne dispose du mandat de protéger les PDI ou de leur porter assistance, qu'ils soient ou non ressortissants du pays où ils sont déplacés. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est le principal organisme mondial consacré à la migration et pourtant elle ne dispose d'aucun mandat de protection, même si elle a récemment mis au point un cadre opérationnel de crise migratoire (Migration Crisis Operational Framework) ayant pour objectif d'analyser les crises sous l'angle de la migration et de fournir une plateforme facilitant une meilleure coopération internationale.¹

¹ En Tunisie, les autorités frontalières repoussent les foules à la frontière lybienne, en mars 2011, où des milliers de personnes désireuses de quitter la Lybie (principalement des travailleurs migrants originaires de Tunisie et d'Égypte) se sont réunies dans un no man's land.

mars 2014

On pourrait même envisager de confier la question des non-ressortissants déplacés au Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants et le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays.

Les demandeurs d'asile et les réfugiés doivent bénéficier d'une attention particulière: Les vulnérabilités des non-ressortissants déplacés sont plus aiguës encore parmi les demandeurs d'asile, les réfugiés et les apatrides, dont les droits garantis par le droit international sont parfois difficiles à faire respecter pendant les crises. Au Liban, l'invasion a affecté une population existante de quelque 400.000 réfugiés palestiniens qui présentaient déjà des vulnérabilités particulières. En Afrique du Sud, des non-ressortissants ont été déplacés après avoir été ciblés spécifiquement sur la base de leur nationalité, ce qui en a poussé certains à solliciter l'asile. En Libye, on dénombrait 3.500 demandeurs d'asile et 8.000 réfugiés enregistrés par l'UNHCR avant le soulèvement. Enfin, en Syrie, l'UNHCR rapporte que 360.000 Palestiniens ainsi que 94.000 réfugiés irakiens ou autres ont besoin d'une assistance humanitaire immédiate.

Les pays d'origine ne disposent pas tous des mêmes capacités d'assistance en temps de crise: Les pays n'ont pas tous la capacité de porter secours à leurs ressortissants qui sont affectés par une crise humanitaire à l'étranger. Dans le cas du Myanmar et du Zimbabwe, la volonté politique de porter assistance à leurs ressortissants respectivement déplacés en Thaïlande et en Afrique du Sud était largement inexistante; certains travailleurs migrants zimbabwéens ont même déposé une demande d'asile après avoir été déplacés. Dans d'autres cas, certains pays pauvres manquaient simplement de capacités pour aider leurs ressortissants. Ainsi, il serait bon de considérer la création d'un fonds d'urgence auquel les pays d'origine pourraient avoir accès afin de financer l'évacuation de leurs ressortissants en cas de crise.

La coordination entre les agences internationales est imprévisible: Il faudrait établir un mécanisme de coordination pour garantir l'efficacité de la coopération entre les agences internationales concernées qui aident et protègent les non-ressortissants déplacés de l'intérieur et au-delà des frontières au cours des situations de crise. La coordination entre l'OIM et l'UNHCR lors de la crise libyenne peut être qualifiée de succès notable mais ce type de coordination n'est malheureusement pas systématique, et il n'est pas possible de le prévoir ni de le garantir pour les crises à venir. Des plans de contingence doivent être définis au niveau bilatéral et régional pour assurer une coopération efficace entre les pays pendant l'évacuation des non-ressortissants pris dans des situations de crise.

Les interventions nationales sont souvent inadaptées: Comme les droits des non-ressortissants en temps de crise ne sont pas expressément énoncés dans les lois, les conventions ou les normes internationales, les lois et politiques nationales, qui s'inspirent souvent des directives internationales, passent elles aussi sous silence ces mêmes droits. En outre, plusieurs pays touchés ne disposent pas des capacités suffisantes pour mettre en œuvre les lois et les politiques existantes en temps de crise. Une évaluation de l'intervention humanitaire en réponse aux déplacements ayant eu lieu en Afrique du Sud en 2008 a abouti aux conclusions suivantes: manque d'expérience et manque de systèmes établis; leadership insuffisant de la part des autorités, notamment dans les premières phases de la crise; fragmentation de la société civile; et confusion concernant les droits des étrangers déplacés.²

Afin de protéger les personnes déplacées de l'intérieur (y compris les non-ressortissants) et de leur porter assistance, de plus grandes capacités nationales sont nécessaires pendant les crises, de l'établissement d'un cadre d'intervention à l'affectation précise des responsabilités en passant par la consultation des ressortissants et des non-ressortissants touchés. Il serait également utile que les pays d'origine partagent leurs expériences avec les pays d'accueil ayant réagi face au déplacement des non-ressortissants ces dernières années.

En outre, il faudrait encourager un plus grand nombre de pays à élaborer des lois et des politiques nationales relatives aux droits des personnes déplacées de l'intérieur, y compris les non-ressortissants. Il faudrait aussi réviser les lois et politiques existantes afin d'y énoncer clairement les droits des non-ressortissants déplacés. À cet égard, il est fort probable que les États soient



surtout disposés à garantir certains droits aux non-ressortissants en situation régulière. Les pays dotés d'une vaste population de migrants à l'étranger devraient élaborer des procédures opérationnelles permanentes concernant la protection des travailleurs migrants en temps de crise, qui définiraient en détail les mesures de protection in situ et les procédures de réinstallation, d'évacuation et de rapatriement.

De plus: La formation pré-départ des travailleurs migrants devrait inclure un plan de contingence en cas de crise, tandis que la possibilité de contracter des polices de micro-assurance devrait être envisagée pour aider les migrants dans les situations d'urgence. Enfin, il faudrait développer les capacités consulaires

visant à protéger les travailleurs migrants, tandis que les entreprises qui emploient un grand nombre de ressortissants étrangers devraient mettre au point des procédures opérationnelles permanentes concernant la protection et l'évacuation des travailleurs, et établir des unités d'évaluation des risques et des postes de responsables de la sécurité.

Khalid Koser k.koser@gcsp.ch est doyen universitaire et directeur adjoint du Centre de politique de sécurité de Genève www.gcsp.ch et chargé de recherche non résident pour le projet Brookings-LSE sur le déplacement interne. www.brookings.edu/about/projects/idp

1. www.iom.int/cms/mcof

2. <http://tinyurl.com/Sa-violence-against-foreigners>

La gestion humanitaire des frontières

Maximilian Pottler

La gestion humanitaire des frontières fait partie des outils qui peuvent venir en complément de la réponse humanitaire apportée aux migrants pris dans une situation de crise.

En temps de crise, les cadres en vigueur à l'échelle internationale, régionale et nationale ne tiennent pas entièrement compte de tous les schémas de mobilité et de toutes les personnes déplacées. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) reconnaît la nécessité d'améliorer la coordination et de renforcer les capacités, et a élaboré à cet effet le Cadre opérationnel en cas de crise migratoire (Migration Crisis Operational Framework – MCOF) cet instrument se concentre sur les vulnérabilités de toute une série variée de personnes et de communautés touchées et en mouvement dont les besoins et les fragilités risquent d'être négligés dans le cadre d'une intervention en réponse à une crise.¹

Le Cadre opérationnel en cas de crise migratoire examine plusieurs outils de gestion de la migration susceptibles de compléter l'intervention humanitaire destinée aux migrants pris dans une situation de crise ; la gestion humanitaire des frontières est l'un de ces outils. La police, les services de l'immigration et les agences de surveillance des frontières ont des rôles déterminants à jouer en cas de crise migratoire. Lorsque des régions entières sont plongées dans le tumulte, il peut arriver que les États confrontés à un risque d'instabilité politique se préoccupent avant tout des aspects sécuritaires de la gestion des frontières et qu'ils décident de fermer les frontières concernées afin de contrôler la recrudescence de la mobilité à travers les frontières. Il est impératif pour les États de disposer de mécanismes alternatifs qui leur permettent de tenir compte de l'importance cruciale de maintenir une gouvernance humaine aux

frontières dans les situations de pression accrue afin de pouvoir protéger les populations migrantes vulnérables conformément au droit international en vigueur.

Renforcer les capacités des agences de surveillance des frontières inclut non seulement certains aspects techniques comme la mise en place de plans d'urgence solides, de systèmes d'alerte précoces, d'opérations de recherche et de sauvetage, et d'unités mobiles d'enregistrement, mais implique également de développer une plus grande sensibilité face aux fragilités différentes que l'on trouve à l'intérieur des flux migratoires composites en situation de crise et de mettre en place des systèmes d'orientation pour la protection des individus et des groupes vulnérables. La collaboration entre différentes institutions sous la forme d'échange d'information et d'opérations conjointes s'est avérée tout aussi bénéfique pour les populations migrantes que pour les agences chargées de l'application de la loi.

L'OIM a pour intention d'aider les États à mettre en place de solides programmes de gestion de l'immigration et des frontières reposant sur des politiques, une législation, des procédures et des systèmes d'information appropriés afin de faciliter les déplacements de personnes produits par une crise. L'OIM a formé à travers le monde des dizaines de milliers de responsables de l'immigration et de la gestion des frontières et les a sensibilisés à des questions telles que le droit des droits de l'homme, le droit des réfugiés, la traite des personnes et la liberté de circulation.

Fin 2013, le Centre africain de renforcement des capacités de l'OIM situé en Tanzanie a effectué une évaluation dans les régions frontières entre la RDC, le Soudan du Sud et l'Ouganda. Sur la base de cette

mars 2014

évaluation une formation de formateurs à l'intention des fonctionnaires chargés de l'application de la loi a été organisée en RDC, couvrant une introduction aux cadres juridiques internationaux pertinents, des techniques d'interrogation des migrants vulnérables, l'enregistrement des populations déplacées à l'aide de données biométriques, la recherche et le sauvetage, ainsi que des éléments d'intervention humanitaire.

L'utilité et l'impact de la gestion humanitaire des frontières dépendront en grande partie de l'instauration d'un dialogue actif et novateur entre d'une part, l'ensemble des acteurs humanitaires impliqués, et

d'autre part, la police, les services de surveillance de l'immigration et de la gestion des frontières afin de veiller à ce que les principes humanitaires et les normes juridiques internationalement acceptées soient appliquées par le secteur de la sécurité en cas de crise migratoire.

Maximilian Pottler mpottler@iom.int est Responsable de programme au Département de gestion de la migration de l'Organisation internationale pour les migrations. www.iom.int

1. Migration Crisis Operational Framework
<http://tinyurl.com/IOM-MCOF-Fr>

Algérie: les facettes de la migration pour cause de crises

Mohamed Saïb Musette

Les instruments internationaux couvrent seulement partiellement les mouvements des migrants et, bien que les autorités algériennes aient certainement des possibilités de protéger ce groupe de personnes, aucun accord (bilatéral ou multilatéral) n'est en vigueur pour les y encourager.

Nous faisons aujourd'hui face à un nouveau paradigme concernant les questions migratoires après ce que l'on a appelé le «printemps arabe», cette crise politique, économique et sociétale qui a secoué les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. En réaction, les dispositions sécuritaires adoptées par l'UE pour protéger ses frontières concernent spécialement les pays de la rive nord de la Méditerranée, ce qui révèle l'attention portée aux mouvements migratoires en direction du nord, mais leurs impacts se répercutent également sur les pays de la rive sud, comme l'Algérie.

Depuis le printemps arabe, l'Algérie s'est transformée en refuge pour les flux migratoires mixtes venus de Tunisie, de Libye, d'Égypte et de Syrie. On trouve aussi parmi ces flux des migrants à la recherche d'un pays tiers. De nombreux analystes considèrent ces flux uniquement comme des trajectoires de transit en direction des pays d'Europe. Toutefois, cette observation n'est que partiellement exacte puisqu'un grand nombre de ces migrants s'établit en fait en Algérie.¹

En plus de l'arrivée de ces migrants étrangers, nous avons également constaté le retour en Algérie de migrants algériens établis depuis longtemps dans ces pays en crise. Ces migrants de retour fuyant l'insécurité dans leur nouveau pays d'accueil ont parfois perdu tous les liens sociaux qu'ils avaient construits en Algérie. D'autres migrants algériens sont considérés comme «coincés sur place» dans certains de ces pays, indifféremment du caractère régulier ou irrégulier de leur statut migratoire.

Historiquement, l'Algérie a toujours été connue comme une terre d'accueil pour les réfugiés. Après chaque crise provoquée par une catastrophe naturelle dans le désert du Sahara, des Africains subsahariens se sont régulièrement installés dans le sud de l'Algérie. Depuis 1975, le pays accueille des réfugiés sahraouis sur son territoire tandis qu'au fil des années, il a été la destination de mouvements de réfugiés fuyant les crises qui sévissaient en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo et, plus récemment, au Mali. On dénombre au minimum 260.000 étrangers établis en Algérie (0,7% de sa population en 2012), dont plus de 75% sont des réfugiés, des demandeurs d'asile et d'autres personnes déplacées, y compris des migrants sans statut.² Par exemple, dans le seul département de Tamanrasset, dans le sud du pays, on dénombre environ quarante nationalités différentes.

Dans ce nouveau contexte, les migrants sont exposés à des conditions sociales difficiles. Après avoir précédemment adopté des réglementations strictes en matière de migration, l'Algérie a récemment fait preuve d'une plus grande souplesse afin de répondre aux besoins essentiels des personnes déplacées par les crises politiques d'Afrique du Nord. Toutefois, le territoire algérien est en train de se transformer en forteresse. En dépit de la flexibilité des règles d'admission des populations étrangères, 2.766 personnes ont été expulsées du pays par les forces de sécurité des frontières en 2012. Les autorités doivent assurer le contrôle de 1.200 km de littoral méditerranéen sans aucune assistance, puisque le dispositif Frontex épaulé uniquement les pays de la rive nord, mais aussi de 6.000 km de frontières terrestres. Après avoir fermé la frontière qui sépare le pays du Maroc en 1994, l'Algérie s'est récemment trouvée obligée de fortifier sa frontière avec la Lybie (décembre 2012), le Mali (janvier 2013) et la Tunisie (août 2013), sous l'effet de l'ampleur croissante

du trafic transfrontalier et du crime transnational³ alimentés par la crise qui secoue cette sous-région.

Les instruments internationaux couvrent seulement partiellement ces mouvements et, bien que les autorités algériennes aient certainement des possibilités de protéger les personnes concernées, aucun accord (bilatéral ou multilatéral) n'est en vigueur pour les y encourager.

Mohamed Saïb Musette saibmusette@gmail.com est directeur de recherche au Centre de recherches en économie appliquée pour le développement (CREAD), basé en Algérie. www.cread.edu.dz

1. Consultez *Mixed Migration Flows to, through and from Algeria*, publié par International Centre for Migration Policy Development, Vienne.
2. Données compilées par l'auteur. Consultez également <http://esa.un.org/unmigration/migrantsstocks2013.htm?msdo>.
3. Ministère algérien de la Défense, Enquête Criminelle www.mdn.dz/site_cgn/index.php#undefined

La migration forcée des citoyens du monde

Oscar A Gómez

Le monde d'aujourd'hui se caractérise par des flux transfrontaliers continus de personnes et d'informations si bien qu'en cas de situation d'urgence, la communauté internationale se sent obligée d'intervenir, non seulement au nom de la solidarité mais aussi parce que les ressortissants de nombreux pays pourraient être en danger. Toutefois, même s'il semble évident que les États ont le devoir absolu de veiller sur leurs citoyens, leurs actions pourraient-elles créer plus de mal que de bien ? Les crises, qui affectent les personnes indépendamment de leur nationalité, poussent les États à mettre en place des mesures de secours spécifiques pour leurs ressortissants établis à l'étranger; cependant, il est difficile de dire si ces États ont les capacités d'apporter l'assistance qu'ils souhaitent ou qu'on leur demande. En outre, être migrant n'est pas nécessairement un facteur de vulnérabilité, et les migrants sont pas généralement les populations les plus exposées.

En mars 2011, la ville de Sendai au Japon est frappée par trois crises: un séisme, un tsunami et une menace radioactive. La ville n'étant pas un haut lieu touristique ni un pôle commercial international, elle accueille habituellement peu de missions diplomatiques. Toutefois, au moins 19 équipes des services consulaires ont alors fait le déplacement depuis Tokyo, vraisemblablement pour évaluer les besoins de leurs compatriotes. Comme la ville n'avait pas été aussi sévèrement touchée que les zones côtières, les évaluations n'étaient pas le motif des multiples opérations d'évacuation qui se sont déroulées entre le 13 et le 20 mars et qui ont concerné plusieurs milliers personnes. Quant aux citoyens naturalisés et leur conjoint(e) japonais(e), certains ont accepté d'être évacués, tandis que d'autres ont refusé.

La première évacuation officielle a été suivie par une vague de déplacements individuels et par groupes. Ces mouvements, à la fois officiels et officieux, ont été largement couverts par la presse locale et internationale. Ces évacuations officielles ont eu pour conséquence inattendue de susciter une fuite panique parmi la

population lorsque les services consulaires lui ont offert de quitter la ville. Ensuite, selon les rapports, certaines personnes semblent avoir été sommées de quitter le pays par leur propre gouvernement sous prétexte qu'elles étaient «étrangères». Le terme «étranger» regroupe une catégorie de personnes trop vaste pour mériter un traitement sans nuance.

Enfin, les évacuations organisées par les équipes consulaires corrompent de plusieurs manières les protocoles établis de l'action humanitaire. Les opérations organisées par les pays étrangers ne portent pas assistance aux personnes les plus menacées, ne serait-ce même parmi leurs ressortissants, et elles exercent des pressions sur les ressources limitées. Si, pendant les crises, ces pays accordent une telle importance à leurs ressortissants établis à l'étranger, c'est avant tout pour satisfaire l'opinion publique et répondre aux aspects logistiques sur leur propre territoire, et non pas pour garantir la sécurité des personnes dans les zones sensibles concernées.

Il n'existe pas de solution évidente à cette forme particulière de migration volontairement forcée. Une racine importante de ce problème réside dans la notion de responsabilité des États, à laquelle on fait appel bien trop souvent, alors que l'on fait trop peu de cas de la notion d'«appartenance», c'est-à-dire la possibilité qu'une personne se considère comme membre d'une entité politique locale, voire nationale, ayant droit au même degré de protection que quiconque en temps de crise. Dans le contexte de la mondialisation, nous devrions reconnaître que les réponses conventionnelles face à l'échelle de la mobilité humaine en temps de crise sont parfois inadéquates.

Oscar A. Gómez Gomez. Oscar@jica.go.jp est chercheur à l'Institut de recherche de l'agence japonaise de coopération internationale, à Tokyo, au Japon. <http://jica-ri.jica.go.jp/index.html>

mars 2014

Le défi de la migration mixte par voie maritime

Judith Kumin

Afin de fuir le plus souvent une situation de crise, les «boat people» partagent leur mode de transport avec de nombreux types de migrants. Il reste encore beaucoup à faire pour appréhender la migration clandestine par voie maritime d'une manière qui soit respectueuse des droits fondamentaux et de la dignité humaine, mais la volonté politique semble manquer au rendez-vous.

La migration clandestine contemporaine est principalement «mixte», c'est-à-dire qu'elle se compose de flux de personnes qui migrent pour différentes raisons mais partagent les mêmes trajectoires, moyens de transport et embarcations. Elles traversent les frontières terrestres et maritimes sans autorisation, le plus souvent avec l'aide de passeurs. L'OIM et l'UNHCR attirent l'attention sur le fait que ces flux mixtes peuvent inclure des réfugiés, des demandeurs d'asile et d'autres personnes présentant des besoins particuliers telles que des victimes de la traite des êtres humains, des apatrides et des enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, ainsi que d'autres migrants en situation irrégulière. Toutefois, ces groupes ne sont pas mutuellement exclusifs puisque les migrants fuient souvent leur pays pour plusieurs raisons. De plus, l'expression «autres migrants en situation irrégulière» ne permet pas de saisir dans quelle mesure les flux mixtes se composent de personnes ayant fui leur pays après avoir été directement touchés ou menacés par une crise humanitaire, y compris une crise résultant du changement climatique, et ayant besoin d'un certain type de protection, même si elles ne répondent pas à la définition de réfugiés.

La migration mixte n'est pas un nouveau phénomène. Toutefois, elle a évolué tant sur le plan de la portée que de la complexité, mais aussi de la réaction qu'elle suscite chez les pays de destination. La multiplication des motifs, la participation d'entreprises criminelles, les préoccupations d'ordre sécuritaire et le nombre élevé de personnes en mouvement ont poussé les pays à intensifier leurs efforts de lutte contre la migration clandestine en appliquant souvent des mesures généralistes qui excluent toute analyse des besoins de protection. Et lorsqu'une analyse a lieu, elle a généralement pour seul objet d'identifier les réfugiés, si bien qu'elle risque de délégitimer les personnes qui ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié et d'avoir un impact négatif sur le traitement de telles personnes.

Bien que les pays soient peu enclins à accepter de nouvelles obligations de protection en sus de celles qui se rapportent aux réfugiés, les organisations travaillant dans le domaine de l'asile et de la

migration ont commencé à étudier de plus près le profil des migrants et leurs besoins de protection, y compris ceux qui apparaissent au cours de leur déplacement et ceux qui découlent des conditions mêmes du pays d'origine des migrants.

Le défi particulier de la migration par voie maritime

À l'instar des autres migrants, les boat people sont motivés par différents facteurs d'expulsion: du dénuement économique à la répression politique, de la guerre civile au désordre chaotique provoqué par les révolutions, des catastrophes naturelles à déclenchement rapide aux effets plus lents du changement climatique.

De plus en plus fréquemment, les États considèrent les «hautes mers» comme une zone sur laquelle ils peuvent étendre leurs mesures de contrôle aux frontières et sont tentés par un éventail de mesures extraterritoriales visant à empêcher les arrivées clandestines. Certains États affirment que rien ne les oblige à respecter leurs responsabilités juridiques internationales lorsqu'ils agissent hors de leur territoire ou de leurs eaux territoriales; en substance, ils créent ainsi une zone dans laquelle les droits des migrants ne sont pas protégés et où, de surcroît, il est difficile de contrôler leurs propres actions.

Au fur et à mesure que les États ont intensifié leurs efforts pour combattre la migration clandestine, les passeurs et les migrants se sont mis à emprunter des routes et des moyens de transport de plus en plus dangereux. Il en résulte une variété de situations qui ressemblent bien peu à celles que les architectes du droit maritime international avaient envisagées en codifiant leur devoir de porter assistance aux personnes en détresse en mer.¹

Le devoir de porter assistance est un principe fondamental de la navigation en mer. Traditionnellement, il a toujours été supposé que les personnes secourues seraient des pêcheurs ou d'autres gens de mer qui pourraient être emmenés au prochain port d'escale, d'où ils pourraient ensuite repartir vers leur pays natal. Cependant, des désaccords concernant le débarquement de boat

people vietnamiens sont apparus dans les années 1970 et 1980 et ont fini par créer d'importantes tensions régionales et internationales, préfigurant les problèmes qui surviendraient quelques dizaines d'années plus tard en Méditerranée et ailleurs.

De par sa nature, le secours des migrants en mer semble impliquer une coopération internationale puisque les migrants peuvent se trouver, par simple hasard, aussi bien sous la compétence territoriale du pays côtier que du pays portant secours. L'absence de volonté politique pour résoudre les questions relatives au secours et au débarquement, même au niveau régional, est troublante. La réticence des États à faire avancer ces questions provient non seulement de leur absence de volonté à assumer la prise en charge des réfugiés mais aussi du fait que les embarcations de migrants transportent souvent des personnes n'ayant pas besoin de protection ou fuyant des risques non couverts par la définition de «réfugié». En l'absence de tout accord sur le traitement des personnes en mouvement qui ne peuvent être rapatriées dans leur pays d'origine, que ce soit pour des questions pratiques ou des raisons liées à leur protection, les États continueront de se montrer méfiants.

Interception et responsabilité de l'État

L'interception en mer se traduit invariablement par un plus faible degré de protection des droits fondamentaux que celui qui aurait été accordé aux migrants s'ils avaient pu continuer jusqu'à leur destination. Toutefois, selon la perspective des États, l'interception présente certains avantages non négligeables dans la mesure où elle empêche les arrivées mais aussi parce qu'elle se déroule loin du regard public. Le droit international reste peu développé en matière d'interception. Toutefois, il règne un large consensus concernant l'obligation des États à respecter leurs obligations internationales en matière de droits humains partout où ils affirment leur compétence, y compris hors de leur territoire ou de leurs eaux territoriales. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs affirmé que les États doivent prendre des mesures concrètes pour garantir que les migrants interceptés puissent bénéficier d'une protection.²

Même s'il n'existe aucune preuve empirique démontrant que la possibilité d'être intercepté peut avoir un effet dissuasif sur les personnes souhaitant quitter leur pays, les États agissent comme si cette possibilité était prouvée. Depuis de nombreuses années, les États-Unis interceptent des Cubains, des Haïtiens, des Dominicains et d'autres ressortissants des Caraïbes et refusent de donner aux personnes



Des gardes-côtes espagnols interceptent un bateau de pêche transportant des migrants africains au large des côtes de Ténérife, aux Canaries.

interceptées l'autorisation de pénétrer sur leur territoire, même lorsqu'il a été démontré que ces personnes sont des réfugiés. Pour se dérober aux obligations qui accompagnent le statut de «réfugié», les États-Unis appellent ces personnes des «migrants protégés» (protected migrants). L'Australie s'est elle aussi donné beaucoup de mal pour éviter de ramener les personnes interceptées sur son territoire, où elles bénéficieraient de protections juridiques prévues par la loi australienne. Ces deux pays conduisent les personnes interceptées vers des établissements offshore, dont les conditions inadaptées ont été décriées et où il a été particulièrement difficile d'organiser des contrôles indépendants.

Les États ont entravé les efforts de l'UNHCR qui envisageait de publier des Directives relatives à l'interception, mais ce dernier a toutefois réussi à publier un document de politique de protection concernant l'interception et le traitement extraterritorial, qui définit certaines normes relatives à la réception, basées sur le droit international des droits humains et applicables à tous les nouveaux arrivants et non pas seulement aux personnes

mars 2014



sollicitant une protection en tant que réfugiés. Les modalités de réception doivent répondre aux besoins essentiels et respecter le droit à un niveau de vie décent; elles impliquent la fourniture de repas culturellement adaptés, l'accès à des dispositifs de communication, un minimum d'espace, d'intimité et de sécurité; le recours à la détention doit avoir lieu uniquement si nécessaire et rester raisonnable, proportionné et non discriminatoire. Les personnes présentant des besoins particuliers (femmes, enfants, victimes de la torture ou de traumatismes) doivent bénéficier d'une assistance particulière.³

Face à l'intensification du mouvement visant à définir et garantir les droits des personnes qui ne répondent pas aux critères de «réfugié» mais qui fuient d'autres risques, l'interception et le traitement offshore sont susceptibles de devenir une solution encore plus attrayante pour les États déterminés à restreindre leurs propres obligations.

Conclusion

La migration par voie maritime est un phénomène complexe qui se situe à la jonction de plusieurs

corpus juridiques internationaux et questions épineuses relatives au territoire de compétence. Elle concerne de nombreux pays d'origine, de transit et de destination dans toutes les régions du monde. Malgré sa prévalence, les États ne sont pour l'instant pas parvenus à démontrer quelconque volonté politique de définir une réponse acceptée à l'échelle internationale qui permettrait à la fois de respecter le droit souverain des États à contrôler leurs frontières et de protéger les droits humains et la dignité humaine des boat people. Au contraire, les États expérimentent diverses réponses au cas par cas, dans lesquelles l'équilibre entre la protection et le contrôle fluctue en fonction des facteurs nationaux et externes.

La migration clandestine par voie maritime constitue presque toujours une réponse à une crise. Cette tendance devrait d'ailleurs se poursuivre alors que les facteurs de la migration se multiplient, que les autres options migratoires s'amenuisent et que l'intensification continue des mesures de contrôle de la migration pousse les migrants et les passeurs à prendre des risques toujours plus grands. En effet, le moyen de transport emprunté se transforme souvent lui-même en un drame humanitaire, comme en témoignent les tragédies en mer qui nous sont fréquemment rapportées.

Il est donc nécessaire de définir des accords interétatiques pour garantir les secours en mer et le débarquement en sécurité, de même que des modalités de réception et de sélection. Les États qui pratiquent l'interception en mer doivent être tenus responsables de la protection des droits des migrants tandis que les organisations devraient faire preuve de prudence avant de cautionner ou même de participer à des mesures au cas par cas qui permettent aux États d'éluder leurs responsabilités. Il ne fait aucun doute que la nature mixte de ces flux constitue un véritable défi, et que les États et les organisations internationales n'en sont qu'aux premières étapes du débat sur la manière d'identifier et de satisfaire les besoins de protection des personnes qui ne sont pas des réfugiés.

Judith Kumin jmkumin@gmail.com est professeure adjointe à l'Université du New Hampshire (Manchester).

1. Convention de l'ONU sur le droit de la mer, 1982, article 98.

2. Hirsi Jamaa et autres contre l'Italie, Application 27765/09, Conseil de l'Europe: Cour européenne des droits de l'homme, 23 février 2012.

3. «Maritime Interception Operations and the Processing of International Protection Claims: Legal Standards and Policy Considerations With Respect to Extraterritorial Processing», Document de politique de protection de l'UNHCR (2010).

Populations «bloquées» en temps de crise

Richard Black et Michael Collyer

L'étude des populations forcées de rester immobiles, ou «bloquées», remet en question les approches théoriques comme pratiques de la mobilité et des crises, qui donnent priorité au mouvement. Ceux qui ont perdu le contrôle au point de ne plus pouvoir décider de s'éloigner en cas de danger ont inévitablement perdu beaucoup plus.

Les situations dans lesquelles les individus sont incapables de se déplacer pour échapper au danger sont préoccupantes, pour des raisons d'ordre humanitaire évidentes. Cette immobilité accentue leur vulnérabilité et entrave parfois l'accès aux acteurs humanitaires. Il existe aussi un nombre croissant de données indiquant que certains facteurs, tels que le changement environnemental, sont susceptibles d'entraver plutôt que de faciliter les mouvements.

Pour être considérées comme «bloquées», les personnes ne doivent pas seulement se trouver dans l'incapacité de se déplacer: elles doivent aussi vouloir se déplacer, ou en avoir besoin. La capacité à migrer est un indicateur complexe et multidimensionnel composé d'un éventail de politiques potentiellement applicables, qui peuvent entraver le mouvement et l'accès à des ressources importantes.

Lorsque l'on s'intéresse aux populations bloquées, il est primordial de faire la distinction entre la capacité, le désir et le besoin de se déplacer. La question théorique consistant à faire la distinction entre les personnes qui ne souhaitent pas migrer et n'en sont pas capables et celles qui risquent de se retrouver dans une situation d'immobilité involontaire, c'est-à-dire entre celles qui ne souhaitent pas se déplacer et celles qui le souhaitent (ou en ont besoin en temps de crise) mais restent sur place, risque d'être extrêmement difficile à résoudre, d'autant plus que, même sur une courte période de temps, les personnes peuvent changer d'avis quant à la nécessité de se déplacer. Ainsi, en vue d'appréhender l'ensemble complet des décisions de se déplacer, il serait utile d'opérer un recadrage nuancé de la théorie migratoire autour de trois concepts clés: espace migratoire, actifs locaux et causalité cumulative.¹

Cette préoccupation concernant l'immobilité est justifiée dans la mesure où ce sont les populations particulièrement vulnérables qui seront touchées. Et cette vulnérabilité potentiellement extrême des populations involontairement immobiles justifie que l'on prête une attention accrue à ce

groupe. Elle justifie également que l'on essaie d'extrapoler les informations existantes en vue de mieux comprendre comment ces populations pourraient réagir face à des crises ou des chocs graduellement plus sévères et comment nous pourrions les aider à mieux les affronter.

Le conflit est l'un des facteurs qui risquerait de perturber les schémas de mobilité existants et d'empêcher que de nouvelles migrations se déroulent. Par exemple, au sujet des conflits des années 1990 en Bosnie, au Sri Lanka, en Somalie et ailleurs, on pourrait affirmer que les personnes présentant les plus grands besoins humanitaires étaient précisément celles-là mêmes qui ne pouvaient échapper aux conflits et aux violences, et non pas les réfugiés ou les PDI qui avaient pu fuir. Reconnaisant cet état de fait, les acteurs internationaux ont cherché à établir des «zones sûres» à l'intérieur de ces pays, où les populations restées sur place comme les personnes déplacées de l'intérieur pouvaient bénéficier de la protection et de l'assistance de l'ONU, bien qu'en pratique la sécurité ne régnait pas toujours dans ces zones, comme l'illustre le cas tristement célèbre de Srebrenica.

En concentrant toute notre attention sur les mouvements, «les personnes immobilisées involontairement deviennent invisibles». Lubkemann a étudié la situation, au cours de la guerre civile au Mozambique, d'une zone rurale propice aux inondations où un groupe à dominante masculine ayant établi un schéma de migration ouvrière vers l'Afrique du Sud voisine était parvenu à tirer un profit économique de cette migration forcée, tandis que l'intensification des violences empêchaient les membres de l'autre groupe, dans lequel les femmes étaient disproportionnellement représentées, de se déplacer sur un espace plus restreint comme elles le faisaient habituellement pour subvenir à leurs besoins depuis la sécheresse prolongée du début des années 1980. En conséquence, ce dernier groupe s'est retrouvé progressivement appauvri. Ainsi, les personnes qui se déplaçaient le moins étaient en fait celles qui avaient le plus souffert des conséquences de la guerre sur la migration, précisément parce que leur



Des réfugiés albanais du Kosovo rassemblés à la frontière entre le Kosovo et la Macédoine en mai 1999. Les réfugiés ont été détenus au passage frontalier de Blace pendant cinq jours avant d'être autorisés à se rendre en Macédoine. Depuis plus de trente ans, le photographe Howard Davies documente la vie des réfugiés et des demandeurs d'asile. De nombreuses photographies tirées de ses archives sont disponibles sur www.eye-camera.com

immobilisation forcée bouleversait profondément leurs stratégies habituelles de mobilité.²

Depuis peu, c'est le pouvoir immobilisant du changement environnemental qui a commencé à être observé. Selon les conclusions du rapport Foresight 2011 du Bureau gouvernemental pour la Science du Royaume-Uni (Government Office for Science), il serait possible que la migration perde en ampleur, et non pas le contraire, dans le contexte du changement climatique.³ Au Bangladesh, toujours selon ce rapport, «bien que la mobilité puisse servir de stratégie de survie post-catastrophe [...] les catastrophes peuvent en fait réduire la mobilité en créant une augmentation des besoins en main-d'œuvre à l'origine ou en détruisant les ressources nécessaires à la migration». Il a aussi été avancé que «[l]es personnes qui ne sont pas capables ou pas disposées à se réinstaller sont celles qui courent les plus grands risques, qui pourront être exacerbés par des politiques mal adaptées conçues pour empêcher la migration».⁴

La combinaison des différentes contraintes qui limitent les possibilités de mobilité est susceptible d'accentuer l'impact de l'immobilité forcée. Ceci est tout aussi vrai pour les effets combinés des catastrophes naturelles et des politiques migratoires restrictives au Bangladesh que pour les violences liées aux conflits et la sécheresse au Mozambique: ce sont les personnes les moins capables d'y faire face qui éprouvent les plus grandes difficultés.

Conceptualiser les populations bloquées

Les personnes qui se retrouvent totalement incapables de se déplacer, que ce soit par manque de différents types de capital ou en raison d'autres contraintes telles que les conflits, les risques ou les politiques en vigueur, sont susceptibles de présenter un ensemble de vulnérabilités particulières qui sont rarement reconnues et quasiment jamais combattues.

Il est essentiel de faire la distinction entre ceux qui choisissent de rester et sont qui sont forcés de rester pour que le concept de populations bloquées ne soit pas appliqué de manière trop large et imprécise. L'identification de l'immobilité volontaire pourrait se baser par exemple sur le besoin de se déplacer en raison d'une crainte bien fondée des conséquences qui pourraient s'ensuivre si ce déplacement n'a pas lieu. Le terme «bloquées» met en exergue le besoin de migrer.

Pourtant, en situation de crise, par exemple un impératif politique ou une catastrophe environnementale, il n'est pas possible d'assimiler

un urgent besoin de migrer à un simple besoin puisque, même lorsqu'il existe un véritable besoin de migrer, certaines personnes préfèrent toujours rester sur place et que, même dans des circonstances extrêmes, la mobilité résulte d'un choix positif. Les populations bloquées sont celles qui souhaitent se déplacer et qui ont également besoin de se déplacer pour assurer leur propre protection mais qui n'en ont pas la capacité.

Dans le contexte du changement environnemental, où la migration peut être considérée comme une forme d'adaptation, un faible niveau de capital révèle à la fois une forte vulnérabilité face aux crises et une faible capacité à partir. Les différents types de capital peuvent avoir une influence plus directe sur la capacité de se déplacer, par exemple le capital financier ou l'accès au transport, ou une influence moins directe, par exemple l'appartenance à des réseaux sociaux qui ne sont pas implantés dans la zone immédiatement touchée par la crise.

La Nouvelle-Orléans, au moment de l'ouragan Katrina, en constitue un exemple frappant: les personnes les mieux dotées en ressources étaient parties avant que l'ouragan ne s'approche, tandis que celles qui pouvaient aller se réfugier chez des amis ou de la famille dans une autre ville avaient aussi plus de chances d'être parties. En revanche, les personnes sans ressources (principalement les pauvres, les Afro-Américains, les personnes âgées et les résidents sans véhicule particulier) étaient restées prisonnières des eaux montantes. Ce sont les plus vulnérables qui étaient exposés, de manière disproportionnée, aux dangers de cette catastrophe. Là où la mobilité apporte certains avantages, la marginalisation des populations bloquées est encore plus aiguë.

Si la migration est une ressource, les politiques qui limitent ou contrôlent la migration contribuent à emprisonner les populations, délibérément ou non. La fonction de restriction de la mobilité des politiques migratoires est aujourd'hui un grand sujet de discussion, particulièrement en relation à la détention et à l'expulsion. Le renforcement progressif des contrôles en matière de migration internationale est devenu l'un des obstacles les plus manifestes à la mobilité. En effet, le déclin de la protection internationale des réfugiés, provoqué par la fermeture progressive du territoire des pays les plus riches, était l'un des grands sujets de préoccupation des années 1990.

Il est aujourd'hui bien établi que le schéma dominant de la migration en situation de crise implique

mars 2014

des déplacements temporaires sur des courtes distances, si bien que les politiques cherchant à confiner ce type de déplacement seront celles qui contribueront de la manière la plus évidente à immobiliser les populations contre leur gré. À l'exception des populations immédiatement adjacentes aux frontières, l'intensification des contrôles exercés sur les mouvements migratoires internationaux est susceptible d'avoir un impact plus fort que les autres politiques qui, souvent, ne sont pas directement liées à la migration.

Rester «bloqué» en plein déplacement

Les situations de déplacement prolongées offrent un autre exemple flagrant d'une population partiellement mobile mais bloquée, particulièrement dans le cas des camps de réfugiés ou PDI, où les déplacements hors des camps sont officiellement limités. Les personnes concernées ont dû exercer un certain degré de mobilité pour gagner le camp mais, bien que celui-ci constitue généralement une solution immédiate aux besoins de protection à court terme, il prive également les individus d'un éventuel accès aux ressources qui leur permettrait de continuer leur chemin et, par là-même, les immobilise.

Mais cet enfermement en cours de route peut aussi survenir dans le cas des projets migratoires plus individuels. Par exemple, il est aujourd'hui de plus en plus fréquent de voir des migrants ouest-africains forcés d'interrompre leur chemin en Afrique du Nord plutôt que de tenter de gagner l'Europe. L'interruption de ce type de mouvement accentue la vulnérabilité des migrants forcés d'attendre pendant de longues périodes de temps à des endroits stratégiques le long d'une trajectoire de migration, bloqués à des endroits particuliers en cours de route, privés de ressources ou bloqués suite à des contrôles migratoires et incapables de rentrer chez eux.

Conclusions

Nous avons besoin de solutions humanitaires acceptables sur le plan politique pour répondre à l'immense vulnérabilité des migrants qui restent bloqués dans certains contextes, tels que les Soudanais du Sinaï ou les ressortissants d'Amérique Centrale souhaitant migrer aux États-Unis ou au Mexique. Dans certains pays tels que le Maroc et l'Afrique du Sud, les migrants eux-mêmes sont organisés et font campagne pour que les choses changent.

Il n'est toutefois pas évident de trouver les réponses politiques concrètes à apporter, bien qu'il existe certains points d'ancrage sur lesquels s'appuyer. Le dernier des Principes

Nansen porte sur «les politiques et les réponses nationales et internationales» qui prévoient une réinstallation à mettre en œuvre «sur la base de la non-discrimination, du consentement, de l'autonomisation, de la participation et de partenariats avec les personnes directement affectées [...] sans négliger celles qui peuvent choisir de rester sur place». ⁵ Manifestement, il existe une grande différence entre choisir de rester et être incapable de partir.

La déclaration émise en 1993 par Sadako Ogata, ancienne Haut-commissaire de l'ONU pour les réfugiés, concernant le «droit de rester» des populations touchées par les crises, après avoir été initialement critiquée comme une tentative dissimulée de limiter la mobilité et le droit de demander l'asile, a inspiré à l'ONU une politique de «protection préventive» définie au cours des années 1990. Dans ce contexte, même si cette politique se nourrit des meilleures intentions et cherche à protéger les personnes restées sur place, elle pourrait aussi avoir un effet directement ou indirectement punitif sur ces personnes, qui viendrait s'ajouter aux événements dont elles sont victimes. ⁶

Tant que les informations dont nous disposons sur les populations bloquées restent limitées, l'objectif politique devrait être d'éviter les situations dans lesquelles les personnes sont incapables de se déplacer alors même qu'elles le souhaitent, d'éviter de promouvoir les politiques qui les encouragent à se déplacer quand elles risquent de ne pas le souhaiter et de diffuser des informations leur permettant de prendre des décisions éclairées. Alors qu'il est difficile d'imaginer les détails précis de telles politiques, il semble en tout cas évident qu'elles ne devraient pas se limiter à des initiatives d'échelle nationale. Dans le cadre d'une solution, il faudrait associer les initiatives régionales, telles que la Convention de Kampala, à des initiatives au niveau des villes. Au niveau local, il est plus facile de cibler les politiques cherchant à favoriser la mobilité et fournir un accès aux informations nécessaires en temps opportun.

Le problème ne provient pas de personnes présentes au mauvais endroit relativement au changement climatique ou à d'autres crises mais plutôt de personnes présentes au mauvais endroit et dans l'incapacité absolue de trouver une solution. Le plus urgent pour l'instant consiste à identifier comment les interventions existantes peuvent limiter la probabilité de voir des personnes rester bloquées dans des situations de crise. Mieux comprendre les raisons de leur immobilité pourrait permettre

de modifier les réponses politiques actuelles pour qu'elles tiennent compte de leur véritable situation. À ce jour, notre compréhension des dynamiques des populations bloquées est encore trop limitée pour suggérer quelconque mesure politique précise pour atténuer leur vulnérabilité ou leur permettre de se déplacer lorsqu'elles estiment en avoir le besoin.

Richard Black rb51@soas.ac.uk est Pro-directeur de Recherche et Entreprise à l'École des études orientales et africaines de l'Université de Londres www.soas.ac.uk. Michael Collyer m.collyer@sussex.ac.uk est maître de conférences en Géographie à l'Université du Sussex. www.sussex.ac.uk

1. Hammar T, Brochmann G, Tamas K. et Faist T. (eds) (1997) *International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary perspectives*. Oxford: Berg
2. Lubkemann S. C. (2008) «Involuntary immobility: on a theoretical invisibility in forced migration studies» *Journal of Refugee Studies*, 21(4) 454-475.
3. Foresight: Migration and Global Environmental Change (2011) Final Project Report. Londres: The Government Office for Science.
4. Black R., Bennett S.R.G, Thomas S.M. et Beddington J.R. (2011) «Migration as adaptation» *Nature* 478, 447-449.
5. www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Hum/nansen_prinsipper.pdf
6. Hyndman J. (2003) «Preventative, palliative or punitive? Safe spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia and Sri Lanka.» *Journal of Refugee Studies* 16(2) 167-185.

Les populations bloquées, de plus en plus nombreuses

April T Humble

Alors que s'intensifie les contrôles de sécurité aux frontières pour rendre ces dernières moins perméables, la migration transfrontalière devient de plus en plus ardue, sélective et dangereuse. Un nombre croissant de personnes se retrouvent bloquées dans leur propre pays ou dans un pays de transit, ou encore forcées d'errer dans des zones frontalières sans pouvoir accéder à une protection juridique ou aux services sociaux les plus essentiels.

Au niveau international, ce sont les États-Unis et l'Europe qui ont principalement cherché à faire progresser la question de la sécurité frontalière en se basant sur une perception faisant de toute migration transfrontalière une menace potentielle qui doit être interceptée et contrôlée ou bloquée. Cependant, dans de nombreuses autres régions, des pays leur emboîtent le pas et ferment leurs frontières aux personnes «indésirables». En particulier, l'externalisation des frontières» crée un effet d'entraînement par lequel des pays plus lointains commencent à resserrer leurs frontières sous l'effet de pressions diplomatiques exercées pour endiguer les flux migratoires. Par exemple, l'UE fait pression sur les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Asie centrale pour qu'ils resserrant leurs frontières afin d'empêcher les migrants de gagner l'Europe.

La fermeture des frontières aux migrants est un phénomène qui s'est répandu à travers l'Europe et au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et de l'Ouest, en Asie centrale, en Asie du Sud et du Sud-Est et aux États-Unis. L'Amérique du Sud est le seul continent ayant connu une faible activité en terme d'intensification de la sécurité aux frontières au cours des dernières décennies.

Les contrôles aux frontières ne font rien pour résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les

citoyens dans leur pays. Toutefois, ils rendent plus difficile de recourir à la tradition millénaire de la migration comme moyen de fuir le danger ou des conditions de vie difficiles. Même si les circonstances des migrants s'inscrivent dans les cadres de protection juridiques, les contrôles stricts exercés aux frontières les empêche d'accéder à la protection si bien qu'ils se retrouvent comme des captifs du «mauvais côté» de la frontière. En conséquence, des personnes se retrouvent bloquées derrière des frontières impénétrables ou en errance entre ces frontières, le plus souvent sans aucun moyen de s'échapper vers un pays plus sûr ou d'obtenir de l'aide ou une protection juridique. Il existe de nombreux points sensibles où se concentrent des groupes de personnes qui sont restées bloquées en raison de la sécurité aux frontières, par exemple dans le nord de la France, le nord-ouest de la Turquie, le nord du Bangladesh et en Corée du nord, où ils se rassemblent souvent dans des «camps de migrants» informels, suivant un scénario assez semblable partout dans le monde.

Ces migrants bloqués sont vulnérables et s'exposent à des violations et des traitements dont sont fréquemment victimes les personnes traversant clandestinement des pays, y compris: aucun accès aux services de première nécessité; discrimination et mauvais traitement en raison de leur origine étrangère ou de leur statut de clandestin; traite des

mars 2014

êtres humains (qui expose les migrants à la coercition, à la tromperie et aux violences physiques et sexuelles); travail forcé ou dangereux; et trafic d'organes. La présence même d'une sécurité aux frontières pose souvent de grandes menaces telles que des dommages physiques ou la mort au contact des clôtures électriques ou les traitements violents aux mains des gardes-frontières. On a aussi entendu parler de migrants qui ont été repoussés physiquement de la frontière par des gardes, jusque dans la mer ou dans le désert, notamment en Afrique du Nord ou au Mexique, où les risques de décès sont élevés.

Alors que les migrants tentent souvent de ne pas se faire remarquer ou de se faire parmi la population autochtone, ou qu'ils ne sont pas reconnus ou respectés par la population locale ou les autorités en raison de leur statut clandestin, les difficultés que des millions d'entre eux rencontrent à travers le monde sont passés sous silence.

Selon les prévisions, le changement climatique devrait provoquer une évolution de la démographie et une intensification de la migration à travers le monde, si bien que la tendance actuelle en faveur d'une fermeture des frontières finira par poser de grands problèmes aux personnes cherchant à se réinstaller dans une zone plus sûre et plus habitable. Par exemple, la région du Sahel commence à souffrir d'une accélération de la désertification ainsi que d'une baisse des précipitations conjuguée à une modification de leur régime. La migration y est déjà utilisée comme une stratégie de survie logique en réponse au changement climatique et à ses répercussions complexes dans la région. Cependant, les frontières des pays de la région, telles que celles qui séparent le Maroc et l'Algérie ainsi que la Mauritanie et le Mali, deviennent de plus en plus imperméables et dangereuses pour les migrants qui essaient de les traverser: on signale plusieurs incidents dans lesquels les gardes-frontières ont tiré sur des migrants approchant la frontière, les blessant parfois fatalement.

Une grande partie des populations touchées par le changement climatique n'aurait d'autre choix que d'essayer d'aller vivre dans des régions plus sûres et



UNHCR/F. Noy
Sous un escalier de la salle des arrivées du poste frontalier de Sallum entre l'Égypte et la Libye, des familles de travailleurs migrants attendent l'autorisation d'entrer en Égypte.

habitables, mais elles en seront empêchées. Il semble que la sécurité frontalière devrait continuer de s'intensifier avec l'adoption de nouvelles méthodes et technologies et d'accroître son emprise géographique. Pourtant, malgré son intensification, ce phénomène bénéficie d'une attention limitée, voire inexistante, de la part des universitaires, du monde humanitaire ou même des sphères politiques au niveau mondial. Au vu de la menace de voir exploser le nombre de populations bloquées, des recherches seraient les bienvenues pour déterminer par exemple où et comment les migrants pourraient accéder aux systèmes d'asile; comment identifier et protéger les populations bloquées; et quels sont les zones sensibles où les futurs grands flux migratoires potentiels seront stoppés par des frontières sécurisées.

Face au renforcement de la sécurité aux frontières, nous devons mettre au point une méthode efficace, adoptée universellement, qui permettrait aux migrants de solliciter le statut de réfugié avant de gagner le pays de destination désiré. Cela permettrait à de nombreuses personnes vulnérables de demander l'asile sans être forcées de s'embarquer dans un voyage long et éprouvant ou de se retrouver bloquées dans des situations dangereuses, et de s'exposer à une multiplicité de violations de leurs droits humains dans l'espoir d'atteindre des pays plus sûrs.

April T Humble april.humble1@gmail.com travaille comme assistante technique pour Earth League. www.the-earth-league.org

Fausse idées sur la traite des êtres humains en temps de crise

Elżbieta M Goździak et Alissa Walter

On entend souvent dire que les crises d'origine naturelle ou humaine créent un environnement propice à la traite des êtres humains. Peu d'éléments viennent toutefois corroborer cette hypothèse.

Les Protocoles relatifs au trafic des migrants et à la traite des êtres humains définissent ces deux concepts différemment¹ mais, dans la réalité, les réseaux de trafic et de traite se recoupent et de nombreuses situations de traite commencent par le trafic. Par conséquent, nous devrions appréhender la traite et le trafic comme deux phénomènes interdépendants, suivant un continuum qui s'étend des formes tolérables de migration jusqu'à la traite des personnes, et peut-être plus particulièrement dans le contexte des crises humanitaires où les personnes exposées à une situation économique difficile sont susceptibles de chercher activement à établir le contact avec des passeurs afin de faciliter leur émigration hors d'une zone en crise.

Il nous semble que les catastrophes [récentes] ont eu un impact disproportionné sur les secteurs les plus vulnérables de la société, qu'il s'agisse des migrants, des demandeurs d'emploi ou des familles pauvres, et qu'elles en ont fait des cibles de premier choix pour l'exploitation et l'asservissement.

Luis CdeBaca, ambassadeur itinérant pour les États-Unis, Bureau de surveillance et de lutte contre la traite des personnes, 24 mai 2010

Il est intéressant de remarquer que la mise en relation du trafic et des catastrophes a commencé au moment du tsunami de 2004 dans l'océan Indien. Alors que ce tsunami n'a pas créé de rumeurs sur le trafic, il a impulsé une tendance à le signaler. Des rapports semblables concernant l'augmentation du trafic de femmes et d'enfants ont continué de se répéter au cours de crises suivantes. Les médias occidentaux rapportaient par exemple «que les groupes criminels se liaient d'amitié avec des enfants rendus orphelins par le tsunami pour ensuite les vendre à des trafiquants du sexe» mais ces affirmations ont ensuite été contredites par des experts, selon lesquels il n'y a eu quasiment aucune augmentation du nombre d'incidents constatés de traite des êtres humains dans les pays touchés par le tsunami. Après que le cyclone Nargis eut touché Myanmar en 2008, un porte-parole de l'UNICEF avait déclaré: «Nous n'avons eu aucun signalement d'une hausse du nombre de personnes

trafiquées. Si tels de rapports venaient à paraître, je les prendrais avec prudence puisqu'il n'existe aucune donnée exacte du nombre de personnes généralement victimes du trafic avant le passage du cyclone.»²

Suite au séisme de 2010, il semblait compréhensible de redouter une accentuation de la vulnérabilité des enfants haïtiens, d'autant que le commerce d'enfants était déjà une réalité en Haïti. Malheureusement, de nombreux réseaux de trafic d'enfants sont liés au «marché» de l'adoption internationale. Certains lecteurs ne verront absolument aucune surprise dans cette association entre le trafic d'enfants et l'adoption internationale tandis que d'autres la trouveront choquante, mais quoi qu'il en soit, dans le contexte post-séisme, on a observé une résurgence excessive d'histoires d'enlèvements d'enfants pour alimenter l'adoption internationale.

Toutefois, il est intéressant de noter que d'autres catastrophes naturelles ou d'origine humaine ont soulevé peu de préoccupations concernant le trafic des êtres humains, ce qui met à jour certaines hypothèses incohérentes concernant les crises qui seraient les plus susceptibles de stimuler le trafic et les populations qui seraient les plus susceptibles d'en être victimes. Par exemple, la crise nucléaire que le Japon a connu en 2012 n'a provoqué aucune spéculation sur le trafic des personnes.

La littérature universitaire concernant le trafic des êtres humains dans le contexte des conflits armés est robuste en termes d'analyse politique et juridique mais particulièrement limitée en termes de données empiriques relatives à des situations réelles de trafic. Les rapports publiés par les groupes de défense des droits humains et les organismes d'assistance humanitaire travaillant dans des situations de conflit et post-conflit tendent à aborder le trafic sous l'angle des risques liés aux vulnérabilités perçues, notamment celles des enfants ? Toutefois, ils ne fournissent aucune donnée fiable sur la prévalence du trafic dans de telles situations, bien qu'il existe certaines preuves d'une augmentation de la demande en travailleuses du sexe de la part du personnel militaire et de maintien de la paix. Il reste toutefois à savoir si ces rapports assimilent l'augmentation de la

mars 2014

demande en travailleuses du sexe à l'augmentation du trafic à des fins d'exploitation sexuelle.

Dans le contexte syrien actuel, le terme de trafic est souvent utilisé là où il serait plus juste de parler de manière plus nuancée des inégalités entre les sexes et de l'exploitation de femmes vulnérables.

Il semble exister une différence considérable entre ce que les médias et les militants affirment au Nord et ce que les rapports soulignent au Sud. Après le tsunami de l'océan Indien, une fois l'agitation médiatique passée, l'UNICEF a commandité des évaluations des reportages médiatiques sur la catastrophe qui indiquaient que les journaux locaux d'Indonésie et du Sri Lanka se montraient depuis le début très méfiants à l'égard des signalements de trafic d'enfants.

Les initiatives anti-trafic devraient déployer des efforts pour prévenir le trafic aboutissant à différentes formes de travail, et non pas seulement à l'exploitation sexuelle. Dans les deux cas (trafic à des fins d'exploitation sexuelle ou par le travail), nous devrions porter notre attention sur les hommes et les garçons, et pas seulement sur les femmes et les filles.

Bien que les crises exacerbent les causes profondes du trafic, dont la pauvreté, le sous-développement et l'absence de moyens de subsistance durables, nous ne disposons pas de données empiriques suffisantes pour corroborer l'hypothèse selon laquelle la traite des personnes augmente considérablement pendant les crises. En l'absence d'évaluations des résultats et des impacts des stratégies anti-trafic actuelles, les acteurs internationaux et locaux continueront de concevoir des stratégies de prévention au milieu d'un vide empirique.

Elżbieta M Goździak emg27@georgetown.edu est directrice de recherche et Alissa Walter AJW49@georgetown.edu assistante de recherche pour l'Institut pour l'étude de la migration internationale de l'Université de Georgetown. <http://isim.georgetown.edu>

1. Le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants <http://www.refworld.org/docid/4720706c0.html> et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer <http://tinyurl.com/Migrant-Smuggling-Protocol>
2. <http://tinyurl.com/IRIN-Myanmar-trafficking>

Coopération internationale sur la crise des réfugiés nord-coréens

Markus Bell et Geoffrey Fattig

Le plus grand défi concernant les réfugiés nord-coréens provient du fait qu'il n'existe à l'heure actuelle aucun cadre international prescrivant comment répondre une fois que ceux-ci ont franchi la frontière.

Comme il est quasiment impossible de franchir le 38ème parallèle, sous haute surveillance, qui sépare la Corée du Nord de la Corée du Sud, une majorité de réfugiés tentent de passer par la Chine pour se rendre ensuite en Asie du Sud-Est. Les facteurs d'expulsion, tels que les fréquentes violations des droits, la faim, les difficultés économiques, les catastrophes environnementales et la guerre, sont renforcés par de puissants facteurs d'attraction tels que des conditions de vie perçues comme meilleures dans les autres pays. Cependant, une fois que les réfugiés nord-coréens ont quitté leur pays, la Chine continue de rapatrier contre leur gré tous ceux qu'elle trouve sur son territoire. Auparavant, les Nord-Coréens appréhendés à l'intérieur des frontières de pays tels que la Thaïlande, le Vietnam et le Laos étaient remis à des représentants des autorités sud-coréennes. Mais cet accord informel entre la Corée du Sud et certains

pays tiers semble aujourd'hui intenable, tout comme l'avenir du «chemin de fer clandestin» utilisé pour faire sortir secrètement les réfugiés nord-coréens de Chine. Hélas, la communauté internationale n'a pas trouvé d'accord unanime pour condamner les actions de la Chine et définir ou imposer une manière plus efficace et plus humaine de traiter la crise. Ce sont encore et toujours les soi-disant enjeux de grande ampleur qui dominent la «une» des journaux et les échanges entre les pouvoirs de la région. Il est grand temps que la communauté internationale lance un appel à l'action, en commençant par exiger que la question des droits humains de ces personnes soit incluse à l'ordre de jour de toute future discussion.

Une fois en Chine, tous les Nord-Coréens se retrouvent dénués de protection ou de recours juridique. Sans aucun moyen de vivre légitimement



Les marchés offrent des emplois temporaires aux Nord-Coréens au cours de leur déplacement, souvent lent, vers le sud. Yanji, province de Jilin, près de la frontière nord-coréenne.

en Chine, ils ne s'exposent pas seulement à un rapatriement forcé s'ils sont appréhendés par la police chinoise, mais ils deviennent aussi des proies faciles pour la traite des êtres humains.

La crise des réfugiés nord-coréens présente également une dimension de genre puisque la majorité des Nord-Coréennes arrivant en Corée du Sud signalent avoir subi une forme d'abus sexuel au cours de leur voyage. Plus de 70% des personnes quittant la Corée du Nord sont des femmes, ce qui est principalement dû aux plus grandes possibilités d'activités hors du foyer offertes aux Nord-Coréennes, et une grande partie d'entre elles sont victimes d'abus sexuels, y compris en tombant dans les filets des réseaux de trafic des personnes par l'entremise de passeurs qui agissent hors des limites de la loi. De nombreuses Nord-Coréennes sont vendues comme épouses à des Chinois ou forcées de se prostituer pour rembourser les dettes qu'elles ont accumulées pour fuir la Corée du Nord. Quelques victimes «plus chanceuses» de la traite des êtres humains parviennent à s'échapper et à rejoindre la Corée du Sud, souvent grâce à l'aide d'organisations. Mais même dans ce pays, elles risquent de rencontrer des difficultés et craignent de parler ouvertement de peur d'être stigmatisées pour s'être prostituées.

Le véritable changement pourrait s'appuyer sur ce qui est déjà en place, c'est-à-dire sur la formalisation des réseaux informels par lesquels les Nord-Coréens ont pu passer en Chine puis en Asie du Sud-Est. Il s'agirait d'établir un certain nombre de zones

sûres sous mandat de l'ONU dans les pays qui accueillent déjà les réfugiés nord-coréens, même si c'est souvent dans le confort beaucoup moins grand d'une cellule de prison. Le rôle des autorités chinoises serait tout simplement de ne rien faire: c'est-à-dire de cesser de rapatrier les Nord-Coréens.

L'étape suivante consisterait à réglementer l'industrie informelle des passeurs qui opèrent actuellement dans l'ensemble de la région dans la

plus grande impunité. Bien que les services qu'ils fournissent répondent à un besoin réel, la nature clandestine de leurs activités continue de poser de grands problèmes. Dans l'idéal, il faudrait que les passeurs et les intermédiaires soient officiellement enregistrés, par exemple auprès d'un consulat ou d'un fonctionnaire qui aurait connaissance des acteurs en opération et des moments où ils guident des Nord-Coréens hors de leur pays.

La communauté internationale, au-delà de l'attention démesurée qu'elle porte à l'effondrement éventuel de la Corée-du-Nord et au déferlement de réfugiés qui s'en suivrait, doit se montrer disposée et préparée à gérer la crise des réfugiés nord-coréens qui se déroule à présent. Pour les pays de la région, le plus grand défi consistera à convaincre la Chine des avantages qu'il y a à fermer les yeux plutôt qu'à alimenter le problème en rapatriant contre leur gré des Nord-Coréens dont le sort est incertain. Toutefois, cela sera uniquement possible si la communauté internationale est prête à accepter que cette situation s'assimile en fait à une crise humanitaire et se montre disposée à engager la Chine sur cette question, dans le cadre d'un véritable dialogue.

Markus Bell mpsbell@gmail.com est doctorant à l'Université nationale d'Australie.

Geoffrey Fattig grfattig@gmail.com est étudiant de cycle supérieur à l'École de relations internationales et d'études Du Pacifique de l'UC San Diego.

mars 2014

Nouvelle-Orléans: une leçon de résilience post-catastrophe

Paul Kadetz

Les facteurs qui favorisent la cohésion sociale des communautés, tels que les réseaux communs établis de longue date, le partage d'une identité communautaire, une organisation centrale respectée par la communauté et l'établissement de la confiance, ont été identifiés comme des éléments critiques de la résilience et du relèvement post-catastrophe.

Les inondations provoquées par le passage de l'ouragan Katrina à la Nouvelle-Orléans en septembre 2005 ont provoqué le déplacement permanent de résidents afro-américains généralement moins nantis et souvent de sexe féminin. Un grand nombre de personnes évacuées avant et après le passage de l'ouragan n'ont pas pu retourner à la Nouvelle-Orléans.¹

Le gouvernement des États-Unis a officiellement désigné les résidents ayant quitté la ville avant, pendant ou après le passage de l'ouragan comme des «évacués». Les autorités rechignent souvent à utiliser le terme de «réfugiés» car elles craignent alors d'être contraintes d'offrir les mêmes protections et d'engager les mêmes interventions en faveur des victimes des catastrophes qu'en faveur des réfugiés politiques. Le terme «évacué» véhicule un moindre sentiment d'urgence et suggère un besoin moins pressant d'intervention et d'assistance de la part des autorités.

Dans la réalité, les catastrophes peuvent véritablement permettre aux autorités et aux investisseurs en capital-risque de prendre avantage des destructions occasionnées et, éventuellement, de faire en sorte que le déplacement des personnes marginalisées devienne permanent.² Dans la Nouvelle-Orléans post-Katrina, trois secteurs-clés ont été privatisés: le logement, l'éducation et la santé. En 2007, le conseil municipal a voté à l'unanimité en faveur de la destruction de 4.500 logements publics réservés aux familles peu nanties (sur les 5.100 logements qui existaient avant Katrina), empêchant ainsi toute possibilité de trouver un logement social pour la majorité des familles de migrants forcés aux revenus modestes. Quant au système d'enseignement public, il a été profondément réorganisé si bien qu'aujourd'hui, plus de la moitié des enfants d'âge scolaire se rendent dans des écoles privées.

En termes de soins de santé, un seul hôpital public de la Nouvelle-Orléans a répondu aux besoins des résidents aux revenus modestes. Bien que cet hôpital eût été initialement inondé, les autorités ont déclaré qu'il pouvait rouvrir ses portes après avoir été totalement nettoyé par l'armée américaine. Toutefois, le Conseil de l'Université de l'État de

Louisiane, propriétaire de l'établissement, a refusé de le rouvrir si bien que les résidents les plus pauvres se sont véritablement retrouvés sans hôpital. De cette manière, les migrants forcés à faible revenu ayant fui la catastrophe et dépendants de l'assistance publique se sont retrouvés dans l'impossibilité de retourner à la Nouvelle-Orléans en raison de l'interruption de l'assistance publique dans ces secteurs-clés. Indépendamment de leurs effets concrets sur les populations, ces changements ont été rationnalisés comme des moyens d'assurer le bien-être des évacués «pour leur bien», ce qui a permis de passer sous silence toute notion de droits des citoyens et de recours en justice.



Entrée du parc en face de l'église catholique Mary Queen of Vietnam, le centre culturel de Village L'Est dans l'est de la Nouvelle-Orléans.

À la Nouvelle-Orléans, le relèvement post-catastrophe a aussi occasionné le déplacement de communautés entières par le biais d'un processus de création d'espaces verts (green-spacing) selon lequel les urbanistes décident de transformer des zones résidentielles défavorisées situées à basse altitude en zones vertes non résidentielles. Bien que ces plans n'aient finalement jamais abouti, ils ont découragé de nombreuses communautés à reconstruire leurs logements. Toutefois, une communauté a refusé d'entrer dans la logique de la réinstallation et décidé de retourner sur place pour reconstruire.

En 1975, l'archevêque de la Nouvelle-Orléans avait invité les Nord-vietnamiens catholiques réfugiés dans des camps aux États-Unis à former une



Entrée de la zone des quartiers résidentiels de Village L'Est, avec drapeaux américain et vietnamien.

communauté dans sa ville. C'est ainsi qu'en 1980, une nouvelle paroisse d'environ 6.000 résidents vietnamiens vit le jour, sous le nom de New Orleans East. Les activités étaient centrées autour de son église, Mary Queen of Vietnam. Refusant de tenir compte de l'ordonnance du conseil municipal qui prévoyait de transformer New Orleans East en une zone verte non résidentielle, la majorité des résidents vietnamiens sont retournés chez eux moins de cinq mois après le passage de l'ouragan. Le prêtre local, Père Vien, et le personnel de son église ont fait preuve d'un leadership inébranlable et travaillé sans relâche à travers le marasme bureaucratique municipal, étatique et fédéral pour obtenir les nombreux permis et financements nécessaires pour reconstruire leur communauté. Les membres de cette communauté, jusqu'alors calmes et accommodants, se sont transformés en militants communautaires refusant la désignation de leur lieu de vie en espace vert et, presque immédiatement après leur retour, ont décidé de prendre en main la reconstruction de leur communauté. Mais surtout, ils ont entrepris cette reconstruction en cherchant à répondre aux besoins et aux souhaits de la communauté, un type de développement qui ne pouvait être mené à bien que depuis l'intérieur-même de cette dernière. Aucune autre communauté de la Nouvelle-Orléans n'a déployé autant d'efforts non seulement pour rentrer chez elle mais aussi pour se reconstruire selon ses propres termes, au lieu de «participer» passivement aux projets du conseil municipal.

La confiance sociale essentielle à la cohésion de ce réseau communautaire avant comme après la

catastrophe avait en revanche été érodée dans de nombreuses autres communautés après le passage de Katrina, y compris celles qui se caractérisaient par une homogénéité ethnique, car les résidents avaient perdu leur sentiment d'engagement. Cette communauté vietnamienne très soudée, composée de trois générations de familles réfugiées, avait migré ensemble aux États-Unis et partageait des réseaux établis de longue date et une même identité communautaire. En outre, cette cohésion se trouvait renforcée par le caractère insulaire de la communauté, dont l'engagement centré autour d'une église avait participé au renforcement de l'identité communautaire et à l'établissement de la confiance. Ainsi, ces atouts particuliers dont disposait la communauté vietnamienne de New Orleans East et qui les différiaient des autres communautés affectées de la Nouvelle-Orléans, sont sans doute un élément essentiel de sa formidable résilience au cours du relèvement post-catastrophe.

Paul Kadetz paulkadetz@gmail.com est professeur assistant et organisateur du programme de santé publique mondiale à l'University College de l'Université de Leiden. www.lucethehague.nl Il est également assistant de recherche au Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford. www.rsc.ox.ac.uk

1. Cet article se base sur 155 entretiens semi-structurés approfondis auprès d'un échantillon de parties prenantes choisis à dessein, conduits sur une période de deux ans.
2. Klein, N (2007) *La stratégie du choc: la montée d'un capitalisme du désastre*. New York: Henry Holt.

mars 2014

Catastrophes nucléaires et déplacement

Silva Meybatyan

Les leçons de l'incident nucléaire de Fukushima en 2011 ressemblent pour beaucoup à celles de Tchernobyl 25 années auparavant, même si les contextes politiques sont différents. Il semble donc que peu d'enseignements en avaient été tirés.

Les incidents nucléaires de Tchernobyl en ancienne URSS et de Fukushima-Daiichi au Japon, qui sont les deux plus graves à ce jour, se sont déroulées selon le même schéma: la combinaison des forces de la nature et de l'erreur humaine a engendré un ensemble intriqué de problèmes humains qui a provoqué le déplacement de la majorité des populations touchées et laissé des millions d'autres personnes bloquées dans les zones contaminées.

Le 26 avril 1986, une explosion à la centrale nucléaire de Tchernobyl en Ukraine a occasionné un incendie qui a duré dix jours, propageant des débris radioactifs sur une surface couvrant des milliers de kilomètres carrés. Au moment de cet incident, on pensait qu'environ 230.000 personnes établis dans 640 emplacements différents de la partie européenne de l'URSS avaient été exposées au rayonnement gamma externe et/ou avaient subi une exposition interne en consommant de l'eau contaminée et des aliments produits ou stockés localement. Au cours des 20 années suivantes, de nombreuses études ont révélé qu'un nombre de plus en plus élevé de personnes ont été affectées en URSS, dont certaines qui avaient été évacuées hors de la zone d'exclusion et les résidents qui étaient restés bloqués dans les «zones sensibles» radioactives.

Le 11 mars 2011, les inondations provoquées par un tsunami ont endommagé quatre des six réacteurs de la centrale nucléaire japonaise de Fukushima-Daiichi, entraînant la contamination d'une vaste surface de 1.800km², comprenant des zones particulièrement sensibles.

Gérer la crise

Au dire de tous, la nature autoritaire de la gouvernance exercée par le régime soviétique, de même que la faible densité de population dans les environs immédiats de la centrale, sont deux facteurs qui se sont révélés avantageux au début de la crise. Le succès relatif de l'intervention immédiate a toutefois été entravé par le manque d'informations diffusées au public au fil des semaines, des mois puis des années.

Avant cette catastrophe, l'URSS avait mis en place des politiques prescrivant les mesures à entreprendre en cas de contamination radioactive, qui contenaient

également des instructions d'experts médicaux quant au moment où les autorités locales et centrales devraient évacuer les populations touchées, en fonction de leur niveau d'exposition. Plusieurs heures après la catastrophe, au vu des premiers relevés du niveau de rayonnement, les autorités ont décidé de tracer un rayon de 10 km autour de la centrale, à l'intérieur duquel toute personne devait être évacuée sous quelques jours. Une semaine plus tard, alors que de nouvelles informations étaient venues confirmer l'ampleur de la catastrophe, une commission gouvernementale établie pour gérer les conséquences de cette dernière a pris la décision d'étendre la zone d'exclusion à un rayon de 30 km.

Le jour même où le tsunami a sévi, les autorités japonaises ont ordonné l'évacuation des résidents vivant dans un rayon de 2 km. Puis, comme dans le cas de Tchernobyl, ce rayon a été progressivement étendu à 30 km au cours des semaines suivantes.

Autour de Tchernobyl, des barrages routiers avaient été établis pour empêcher les personnes de partir en voiture sans autorisation tandis que des bus affectés spécialement emmenaient les gens hors de la zone contaminée. Ces mesures ont permis de limiter la propagation de la contamination depuis l'intérieur de la zone d'exclusion et facilité les évacuations, qui ont commencé le jour suivant avec 50.000 résidents de Pripjat, la ville où résidaient les employés de la centrale. Les fonctionnaires des autorités locales et les dirigeants locaux du parti communiste avaient été informés que les évacuations dureraient trois jours seulement. Cette déclaration officielle était restée brève et ne donnait aucune information sur les risques d'exposition aux rayonnements. En l'absence d'instructions claires concernant l'évacuation, de nombreux problèmes sont apparus par rapport aux biens que les gens avaient laissés derrière eux, notamment les papiers d'identité. Après l'évacuation, il restait encore près de 5.000 personnes à Pripjat. Certains n'avaient pas été évacués car ils devaient participer aux activités de nettoyage tandis que d'autres avaient refusé de partir sans leurs animaux d'élevage, leurs outils et leur équipement.

Afin de contenir le sentiment de panique, les autorités ont augmenté la dose annuelle acceptable de



Le village enseveli de Kopaci, à 7 km de la centrale nucléaire de Tchernobyl. Après l'évacuation, de nombreux villages ont été démolis puis ensevelis en raison du taux de contamination élevé.

rayonnement absorbé à Kiev, la capitale ukrainienne, ce qui permettait d'éviter l'évacuation obligatoire de millions de personnes. Toutefois, les enfants âgés de huit à quinze ans ont été envoyés dans des camps d'été tandis que les femmes enceintes et les mères accompagnées d'enfants en bas âge ont été relogées dans des hôtels, des maisons de repos, des sanatoriums et des complexes touristiques, une mesure qui a eu pour effet de diviser la famille sans tenir compte des conséquences sociales à long terme.

Début juin 1986, des zones sensibles ont été découvertes en dehors de la zone de 30 km, ce qui a entraîné l'évacuation de 20.000 personnes supplémentaires. À la fin de l'année 1986, quelque 166.000 habitants de 188 communes avaient été évacués, ainsi que 60.000 têtes de bétail et autres animaux d'élevage. Pour loger les évacués, des milliers d'appartements ont alors été mis à leur disposition dans les centres urbains et 21.000 nouveaux bâtiments ont été construits dans les zones rurales ; les évacués étaient répartis à travers l'URSS. Il ne faut surtout pas sous-estimer les bouleversements induits par l'effondrement de l'URSS cinq années plus tard, que ce soit en termes des impacts sur la migration comme sur la réponse apportée aux effets à long terme de la crise.

Après la catastrophe de Tchernobyl, le Japon a mis au point le SPEEDI, le système de prévision des urgences environnementales et d'information sur les doses (System for Prediction of Environmental Emergency Dose Information Network System) qui permet de prévoir la propagation des particules

radioactives afin d'évaluer au mieux la situation et les besoins d'évacuation. Malheureusement, la majeure partie des équipements de suivi des doses et des capteurs météorologiques avaient été endommagés par le tsunami ou mis hors service par les pannes électriques. En outre, les modèles de prévision ne tenaient pas compte de toutes les variables nécessaires pour calculer avec exactitude l'exposition externe et l'inhalation, si bien que les autorités locales étaient réticentes à s'appuyer sur ces modèles pour prendre leurs décisions. Toutefois, il a aussi été dit qu'au départ, les autorités ne connaissaient pas SPPEDI et qu'ensuite elles ont essayé de minimiser l'importance des données et de nier la sévérité de l'incident de peur de devoir élargir considérablement la zone d'évacuation et de devoir verser des indemnités à un nombre d'évacués encore plus élevé.

À Fukushima, le 25 mars, une recommandation a été émise à environ 62.000 personnes de partir volontairement ou de ne pas sortir de chez eux. Ces ordres de rester à l'abri ou d'évacuer volontairement les lieux étaient exprimés de manière ambiguë et alambiquée, si bien que certaines personnes se sont rendues dans des zones présentant un taux de rayonnement élevé et ont dû être évacuées plusieurs fois. Selon la Commission d'enquête indépendante sur l'accident nucléaire (Nuclear Accident Independent Investigation Commission, NAIC), les autorités japonaises ont trop tardé à informer les autorités municipales et le public au sujet de l'accident et de sa sévérité. De nombreuses personnes n'étaient pas au courant de la crise et n'ont pas emmené avec elles leurs biens essentiels au moment de leur évacuation. Et parmi les évacués, les plus avantagés étaient ceux qui, par le biais de relations professionnelles, familiales ou amicales, disposaient des meilleures connexions avec les zones hors de la région. Les autres étaient moins avantagés car leur seul recours était de suivre l'évacuation organisée par les autorités et d'être placés dans des logements temporaires.

Les rayonnements sont invisibles et au départ, aucun facteur évident ne force les personnes à fuir ou n'entrave la migration à destination de ces zones. Ainsi, dès fin 1986, et seulement huit mois après la catastrophe, la migration à destination des zones contaminées d'Ukraine a repris son cours. Le profil démographique des

mars 2014

migrants de retour était principalement constitué de personnes âgées, qui avaient du mal s'adapter à leur nouveau cadre de vie et souhaitaient passer leurs dernières années dans leur contrée d'origine, et de personnes qui considéraient que les retombées financières liées à Tchernobyl constituaient leur seul moyen de survie. La pauvreté engendrée par les réinstallations, les restrictions sur l'agriculture, le manque de programmes de réhabilitation et de restauration des moyens d'existence, et les effets de l'effondrement de l'URSS ont poussé un nombre croissant de personnes à s'approprier les bénéfices de ces retombées.

Enseignements

Bien que l'évacuation ayant suivi immédiatement la catastrophe de Tchernobyl ait été menée rapidement et efficacement, les répercussions à long terme étaient alors mal comprises et aucun plan de réinstallation n'avait été défini de manière structurée pour faire face aux conséquences à moyen ou long terme. Il n'est pas facile de définir les obligations et les responsabilités concernant la fourniture d'une protection aux personnes en mouvement, et encore moins dans le contexte post-Union soviétique, où il est difficile de distinguer les migrants à la recherche d'opportunités économiques des migrants fuyant les risques sanitaires. La désintégration de l'URSS, puis le processus de transition difficile qui s'en est suivi, ont intensifié les conséquences de l'accident de Tchernobyl et complexifié l'attribution des responsabilités envers les personnes touchées.

Environ 25 ans plus tard, l'accident de Fukushima-Daiichi a soulevé plusieurs questions concernant les enseignements tirés et les enseignements qu'il reste à tirer de Tchernobyl en termes de préparation aux catastrophes nucléaires et d'atténuation de leurs effets, mais aussi en termes de lacunes normatives et de l'inefficacité de la mise en œuvre lorsqu'il s'agit de faire face aux conséquences de ces crises. Dans le cas de ces deux crises, des dizaines de milliers de personnes ont été déplacées à jamais de leur voisinage immédiat; des milliers d'entre elles ont choisi de partir en raison des risques sanitaires, de la dégradation environnementale et de l'effondrement des infrastructures; et des millions sont restées dans les zones contaminées en raison de leur manque de ressources ou

d'opportunités, de contraintes financières ou de leur attachement particulier à leur terre.

A Tchernobyl comme à Fukushima, les autorités nationales, robustes, ont réagi en adoptant une approche musclée qui s'est révélée efficace, au moins dans une certaine mesure, pour assurer l'évacuation des zones voisines immédiates à court terme. Il est intéressant de noter que les autorités du Japon comme de l'URSS ont adopté une approche descendante de la gouvernance dans leur manière de communiquer avec la population dans le contexte d'une crise humanitaire occasionnée par une catastrophe nucléaire. Cependant, l'insuffisance des



Vérification du niveau ambiant de radioactivité en 2011 dans la ville abandonnée de Pripyat, à 2 km de la centrale nucléaire de Tchernobyl.

informations relayées aux populations touchées n'a fait qu'exacerber les conséquences à long terme de la crise sur ces populations. En effet, l'une des conséquences majeures, et non anticipée, de ces catastrophes concerne les répercussions psychologiques entraînées par la communication d'informations peu fiables et contradictoires, ainsi que l'anxiété induite par la planification inefficace des efforts de réinstallation à moyen et long terme, le bouleversement du tissu social et les préoccupations sanitaires qui perdurent. On estime à 1.539 le nombre de décès liés au stress qui sont survenus dans le contexte de l'évacuation à Fukushima et qui auraient sans doute pu être évités si les autorités avaient consulté plus activement les populations touchées et mieux communiqué avec elles.

Silva Meybatyan smeybatyan@udc.edu est professeure adjointe de géographie et d'études du climat à l'Université du District de Columbia. www.udc.edu

Le régionalisme: une stratégie face aux migrations en cas de crise

Liliana Lyra Jubilit et Erika Pires Ramos

Les solutions régionales deviennent un outil stratégique pour combler le manque de mesures de protection internationalement approuvées en faveur des migrants fuyant des crises.

La portée, l'échelle et la complexité des mouvements de population gagnent en ampleur (généralement dans plusieurs pays le long du chemin), mais cette extension n'est pas couverte par les mandats existants des agences internationales ou des États, une situation qui entrave la capacité des États à réagir et qui met en lumière la nécessité de définir des stratégies communes. Afin de combler le manque de protection ou de statut juridique des personnes concernées par ces déplacements, plusieurs solutions ont été proposées, de l'élargissement des systèmes et régimes actuels (globalement, un élargissement du concept normatif de réfugié) à la création de nouveaux concepts juridiques et de nouvelles institutions. Les progrès restent toutefois très limités à ce jour, même si plusieurs propositions sont à l'étude, dont deux qui méritent d'être mentionnées.

La première concerne le projet de Convention sur la protection des personnes en cas de catastrophe, en cours de développement par la Commission du droit international de l'ONU, qui vise à réglementer la coopération et l'assistance entre les États touchés et non touchés, à définir les devoirs en matière de coopération, de sollicitation d'une assistance, de consentement à bénéficier d'une assistance extérieure et d'offre d'assistance aux victimes des catastrophes.¹

La seconde est le Projet de Convention Relative au Statut International des Déplacés Environnementaux, rédigée par des groupes de recherche de l'Université de Limoges et d'autres contributeurs (individuels et institutionnels), qui propose de définir un statut juridique spécifique pour une nouvelle catégorie de migrants, à savoir les victimes potentielles ou réelles de catastrophes naturelles, environnementales et technologiques.² Cette proposition ne crée pas de nouveaux droits pour les personnes concernées et n'impose pas aux États l'obligation de les protéger; elle ambitionne d'adapter la protection actuelle des droits humains à la situation particulière des personnes déplacées pour motifs environnementaux.

Le manque de succès apparent rencontré par ces initiatives et les autres semble provenir du manque de volonté à adopter des concepts pratiques de partage des responsabilités, de l'enchevêtrement

continu des questions migratoires (même le déplacement forcé) et des préoccupations économiques et sécuritaires, et de la perception de la situation en tant que problème qui ne pourra pas être solutionné par un engagement ponctuel puisque ce type d'entreprise à long terme nécessite une forte volonté politique pour trouver des solutions.

Pour ouvrir de nouvelles portes, une solution alternative serait d'adopter une approche régionaliste. Loin de faire concurrence aux efforts actuels, cette stratégie viendrait plutôt les compléter. Le régionalisme semble porter ses fruits dans le domaine des PDI en l'absence de système mondial, et surtout depuis la Convention de Kampala. Il fonctionne aussi pour les réfugiés en Amérique latine grâce à la définition élargie donnée par la Déclaration de Carthagène,³ mais aussi grâce à l'approche régionale de la réinstallation qui découle de la révision périodique de ce document.⁴ En 2012, la Déclaration des principes relatifs à la protection internationale des réfugiés du MERCOSUR a mis en lumière la nécessité de renforcer l'espace humanitaire régional et encouragé tous les États à adopter la définition plus large de réfugié telle qu'énoncée dans la Déclaration de Carthagène de 1984.⁵

Dans cette même région, l'institution de l'asile politique, reconnue par le droit international régional depuis le XIXe siècle et reconnue comme droit coutumier régional par la Cour internationale de Justice depuis le milieu du XXe siècle, constitue un autre exemple d'une initiative régionale sur la migration. À la lumière des conséquences régionales de la migration pour cause de crise, l'élaboration de solutions régionales adaptées sur-mesure aux différents scénarios peut se révéler plus acceptable sur le plan politique, si bien que ces solutions sont plus efficaces et plus faciles à appliquer que les formules internationales établies.

En effet, il semble que la solidarité régionale, ou du moins la perception de problèmes et de situations comme étant communs à une région, ait plus de chance de succès dans le monde d'aujourd'hui et qu'elle donne ainsi au système mondial le temps d'élaborer un système exhaustif

mars 2014

de protection des migrants. Mettre l'accent sur le régionalisme n'entraverait en rien la quête internationale de solutions universelles mais permettrait de renforcer l'approche fondée sur les droits dans les situations humanitaires.

Cela dit, les initiatives régionales actuelles n'éliminent pas le besoin d'adopter un instrument et une politique d'échelle mondiale qui établirait des normes générales minimales pour la protection des personnes déplacées de l'intérieur et à l'étranger et qui, si nécessaire, donnerait accès à une assistance internationale. Toutefois, elles peuvent être l'une des étapes vers cet objectif. Dans cette optique, le régionalisme, notamment en Amérique latine, apparaît comme une option stratégique capable d'amorcer un dialogue ouvert entre les États et les acteurs non étatiques. Il pourrait alors stimuler la coopération en vue d'élaborer des politiques et des cadres juridiques plus harmonisés pour répondre aux impacts communs dans les pays de la région mais aussi pour garantir une protection efficace de ces migrants.

Liliana Lyra Jubilut ljubilut@gmail.com est professeure du programme de Masters et de doctorat en Droit à l'Universidade Católica de Santos (UniSantos) au Brésil. Erika Pires Ramos erikaprs@gmail.com est juriste fédérale et cofondatrice de RESAMA Réseau sud-américain pour les migrations environnementales, au Brésil.

1. Projet de Convention sur la protection des personnes en cas de catastrophe <http://legal.un.org/ilc/reports/2012/english/chp5.pdf>
2. Proposée en 2008 par le Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE), le Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU), le Centre de Recherche sur les Droits de la Personne (CRDP) et autres; toujours en cours d'étude. Projet de Convention Relative au Statut International des Déplacés Environnementaux, Deuxième version (mai 2010). <http://tinyurl.com/CIDCE-Environnement-displaced>
3. www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html
4. www.refworld.org/docid/424bf6914.html
5. Déclaration des principes relatifs à la protection internationale des réfugiés. En portugais sur: <http://tinyurl.com/Declaration-MERCOSUR>

Stress environnemental, déplacement et difficulté de protéger les droits

Roger Zetter et James Morrissey

L'examen des antécédents migratoires et des politiques actuelles dans différents pays comme notamment le Kenya, le Bangladesh, le Vietnam, l'Éthiopie et le Ghana éclaire la manière dont s'articulent les droits de groupes et d'individus déplacés dans un contexte de pressions environnementales et de changement climatique. Tant la question de la migration que celle des droits sont des questions sensibles dans les pays étudiés, et les deux questions prises en conjonction le sont encore plus.

Le fait qu'il puisse exister un vide en matière de protection concernant les personnes déplacées pour cause d'environnement est surprenant étant donnée la portée de la protection prévue à l'intention d'autres groupes de populations déplacées dans le droit nationale et international. Néanmoins il peut paraître peu judicieux de privilégier des individus déplacés par les impacts du changement climatique (ou par d'autres formes de pressions environnementales) par rapport à d'autres 'migrants involontaires' qui se déplacent pour toute une autre série variée de raisons également en dehors des catégories bien établies, ou au contraire de les différencier d'autres migrants pour lesquels tout un arsenal de protection a été mis en place comme les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.¹ En effet, à l'exception de la Convention de l'Union

africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (connue sous le nom de Convention de Kampala),² il n'existe pas d'instruments juridiques internationaux ou de normes spécifiquement consacrés à la protection des droits de ceux dont le déplacement pourrait être attribué d'une manière ou d'une autre à des facteurs environnementaux ou climatiques. Et pourtant, les pays de notre étude n'ont pas appliqué ces instruments aux instances de déplacement liées à un changement environnemental. Cet article cherche à savoir pourquoi il en est ainsi.

Déplacement, protection et droits

En termes généraux, la protection relative aux personnes en mouvement traite de leur sûreté et de leur sécurité, de leur dignité, et de la réduction de leur vulnérabilité, ainsi que de la garantie ou

de la protection de leurs droits politiques, civils, sociaux, économiques et culturels, y compris de leur liberté de mouvement. Les contraintes liées à l'environnement en général et le changement climatique en particulier, peuvent potentiellement porter atteinte à l'exercice de cette gamme étendue de droits protégés au niveau national et international. En d'autres termes, garantir les droits et assurer la protection font partie du défi plus étendu qui consiste à gérer les conséquences du changement environnemental, et plus particulièrement du changement climatique. Parce qu'une prédominance de la migration interne est probable, cet article se concentrera sur les réponses qui sont apportées au niveau national.

Dans la pratique, le discours sur les droits est fréquemment réduit et centré sur une série de droits matériels, au détriment de la question beaucoup plus compliquée de l'octroi de droits politiques. Sur un plan matériel, il est possible que la protection soit conçue en termes, par exemple d'une assistance matérielle destinée à combattre l'impact d'une inondation et à la mise à disposition d'un abri dans le cadre d'un programme de réinstallation. C'est cette représentation matérielle de la protection des droits qui domine actuellement la réflexion dans le contexte du déplacement pour cause d'environnement. Mais la protection des droits peut également être conçue en termes structurels, dans la mesure où un processus prévu pour résoudre les inégalités et les risques structurels et systémiques qui sous-tendent les vulnérabilités face aux catastrophes et les impacts des pressions environnementales – comme les questions de droits à la terre ou d'accès à des compensations – serait intrinsèquement politique, il serait aussi à ce titre beaucoup plus problématique.

Les différentes agences nationales qui s'occupent de changement environnemental dans les cinq pays objets de notre étude, ont concentré leur discours relatif à la protection des droits aux droits matériels, à l'exclusion de toute disposition relative aux droits politiques. Nous suggérons que les antécédents migratoires et les politiques actuelles façonnent la manière dont les régimes migratoires sont conçus et encadrés ainsi que la manière dont les droits qui concernent les groupes et les individus déplacés sont articulés dans un contexte de pressions environnementales et de changement climatique. C'est donc à travers l'analyse des politiques de migration et des droits que nous réussirons à mieux apprécier pour quelles raisons ces gouvernements n'accordent pas, ou pas encore, une gamme complète de droits à ceux qui sont déplacés ou menacés de déplacement dans un contexte de ce type.

Kenya

Les questions de migration et de déplacement de population sont extrêmement politisées au Kenya parce qu'elles sont étroitement liées à des questions foncières, d'inégalité d'accès aux ressources et à la terre et de revendications sociales. Ce sont des questions qu'il est possible de retracer jusqu'à la période coloniale et à ses pratiques d'expulsion (c'est-à-dire de migration forcée) et de développement inégal. Elles éclairent la violence et les déplacements imputables au conflit qui ont suivi les élections en 1992, 1997 et 2007. Il s'agit en outre d'un héritage qui conditionne la manière dont le déplacement est traité dans le contexte spécifique du changement climatique et des contraintes liées à l'environnement.

La Constitution du Kenya prévoit un certain niveau de protection des droits des personnes déplacées. Le Kenya a toutefois trouvé difficile d'incorporer à ses cadres juridiques et normatifs les normes fondées sur les droits des Principes directeurs ainsi que les directives nationales plus récentes concernant les PDI. L'adoption d'un cadre juridique complet relatif aux PDI, tel que proposé dans l'initiative de Politique nationale et mis en évidence dans la Convention de Kampala, constituerait une étape déterminante en ce qui concerne la protection des droits au Kenya et pourrait s'étendre aux personnes déplacées pour cause d'environnement. Les propositions nationales se limitent toutefois à la résolution des impacts immédiats des déplacements dus aux récents troubles politiques, à la réhabilitation et la reconstruction pacifique du pays, et aux catastrophes naturelles.

Le fait de se concentrer sur les catastrophes revient à ignorer les impacts des tensions environnementales à évolution lente tout en limitant la question du déplacement à ses aspects de privation matérielle. C'est ce dernier point qui permet de se centrer uniquement sur la résolution des droits matériels, comme l'assistance alimentaire, sans aborder la question cruciale des droits politiques. On suppose qu'une telle attitude se doive, en partie, au fait que traiter de telles préoccupations nécessiterait de devoir résoudre des problèmes sous-jacents concernant des déséquilibres de pouvoir et des injustices historiques. Dans un tel contexte, les préoccupations relatives aux droits des personnes susceptibles de subir les effets d'un déplacement pour cause de changement climatique ou de pressions environnementales, restent en grande partie ignorées dans les cadres juridiques et normatifs du Kenya.

Bangladesh

La partition de l'Inde en 1947, et ensuite la guerre qui a conduit à l'indépendance du

mars 2014

Bangladesh en 1972 sont des événements qui ont provoqué d'énormes bouleversements en termes de population. Aujourd'hui des millions de Bangladais se trouvent en Inde et ils sont nombreux à avoir émigré depuis les zones côtières à l'environnement fragile situées dans le sud-ouest du pays et les communautés riveraines touchées par l'érosion.³ La présence en Inde de ces groupes reste en grande partie non officielle.

Du fait de ces événements, la mobilité de la population demeure une question sensible dans le discours national. Même si le déplacement est une réalité courante tant dans son histoire que dans son actualité et malgré l'apparition de termes comme «réfugiés environnementaux» ou «victimes climatiques» dans des documents officiels nationaux, le Bangladesh n'a pas adhéré à la Convention de 1951, les PDI ne jouissent pas d'une définition juridique et les Principes directeurs n'ont pas été incorporés à la législation nationale. Au lieu de cela, les plans et les politiques du gouvernement prévus pour traiter des impacts du changement climatique contiennent principalement des dispositions concernant des mesures d'atténuation et d'assistance ou de réhabilitation post-catastrophe – à savoir des dispositions matérielles plutôt que la protection des droits fondamentaux. Les droits des personnes déplacées ou qui risquent un déplacement dans un contexte de pressions environnementales ou de changement climatique ne font toujours pas l'objet d'une reconnaissance explicite à l'intérieur du cadre juridique et constitutionnel, et il n'existe pas de mécanisme pour définir les droits qui sont ceux des personnes déplacées de manière permanente et la manière de les protéger. Paradoxalement peut-être, les épisodes de migration forcée que le pays a connu par le passé n'ont pas entraîné une volonté de résoudre les questions relatives aux «déplacements» et aux «personnes déplacées» de manière plus approfondie.

Vietnam

Ce sont les dynamiques qui accompagnent le fonctionnement de son économie planifiée de manière centralisée qui constituent la caractéristique dominante de la politique nationale vietnamienne en matière de droits des groupes déplacés pour cause de pressions environnementales. La mise en place en 1970 d'un gouvernement socialiste au Vietnam n'a pas seulement reconfiguré l'organisation politique et économique du pays mais elle a également impliqué la réinstallation, entre 1976 et 1985, d'environ 6,7 millions de personnes (probablement un chiffre significativement sous-estimé) – et la réglementation de la migration

continue d'être une composante fondamentale de cette économie centralement planifiée.

Dans de telles conditions, les approches fondées sur des droits individuels ou un discours sur la protection ne sauraient être acceptés. Le gouvernement en est venu à interpréter le 'déplacement' comme un processus réactif et non contrôlé, en opposition à ses propres stratégies proactives de réinstallation et à ses politiques de régulation de la migration qui se sont chargées de réinstaller environ 6,6 millions de personnes (environ 8 % de la population) entre 2004 et 2009. Il n'est fait aucune mention de déplacement ou de réinstallation dans les documents de politique du gouvernement, et le terme de 'délocalisation' est préféré, ce qui en conséquence ne donne pas lieu à l'application des Principes directeurs. L'invisibilité des migrants non enregistrés à l'intérieur du système étatique traduit parfaitement la position de l'État face à la migration spontanée, non planifiée, et en conséquence la question du droit de ces personnes ne se pose pas.

Toutefois, une recrudescence de la migration est attendue dans le pays et le nombre des migrants spontanés augmente de manière significative face à des pressions environnementales et économiques de plus en plus importantes. Dans ce contexte, le gouvernement soumet à des réinstallations planifiées un grand nombre de familles qui vivent actuellement dans les parties les plus susceptibles d'être inondées du delta du Mékong. Au Vietnam, la différence comparativement aux autres pays étudiés semble être que le changement climatique ait été reconnu comme une préoccupation politique touchant au développement mais pas à l'humanitaire. Parce que la perspective d'implication politique est tellement limitée dans le pays, l'attention reste axée sur la couverture des droits matériels à l'exclusion des droits politiques.

Éthiopie

Le gouvernement du Derg (1976-91), dans les années 1980 a utilisé une sécheresse particulièrement importante pour justifier des stratégies violentes (effectivement forcées) de réinstallation en masse. Dans la mesure où ces stratégies avaient davantage pour objet de neutraliser les efforts des forces insurgées plutôt que de garantir les moyens d'existence des individus subissant la sécheresse, elles ont eu pour impact durable de provoquer la suspicion de la population face à tout programme de réinstallation destiné à résoudre des problèmes liés à l'environnement. En conséquence, l'approche du gouvernement actuel est axée sur la fourniture



Dans les hautes terres éthiopiennes, les conditions peu propices à l'agriculture créent un contexte permettant de concentrer les activités de développement exclusivement sur les droits matériels.

d'une assistance dans les zones subissant des contraintes liées à l'environnement et sur la transformation des moyens d'existence afin, en premier lieu, de réduire la nécessité de déplacement. Ces efforts se sont toutefois concentrés sur une fourniture de biens matériels subordonnée à un certain degré de complaisance politique à l'égard de ce qui est en réalité un régime de parti unique.

Le gouvernement n'utilise pas le terme de PDI et n'a pas mis en application les Principes directeurs. Bien que l'Éthiopie soit signataire de la Convention de Kampala, le gouvernement s'est dérobé face aux accords relatifs aux droits de l'homme qui pourraient être utilisés pour évaluer son échec à remplir ses obligations envers ses citoyens et remettre ainsi en cause ses revendications de légitimité. Les aspects positifs d'une protection sociale étendue à tous les migrants en Éthiopie, y compris à ceux qui se déplacent suite à des pressions dues à l'environnement, et les efforts menés pour garantir leur bien-être matériel, devraient être évalués avec prudence car il est fort probable que l'instauration de droits matériels de ce type se fasse aux dépens des droits politiques.

Ghana

Le Ghana a une longue tradition d'accueil des réfugiés dans la région. Au cours de la période coloniale les expropriations foncières ainsi que les mouvements forcés de déplacement et réinstallation de populations qui en ont résulté ont été conséquents. Même s'il est vrai qu'il y a eu au Ghana quelques déplacements 'forcés' épisodiques et à petite échelle de réfugiés et de déplacés internes, les mouvements internes d'aujourd'hui sont très fortement liés à des déterminants politico-historiques coloniaux et postcoloniaux et ils ont été absorbés dans le tissu social et économique du pays, ce qui tend à les rendre beaucoup moins sensibles qu'au Kenya ou en Éthiopie par exemple. En conséquence, ces mouvements n'ont qu'une visibilité et une pertinence politiques limitées.

Le discours au Ghana se concentre sur un effort pour concilier les pressions dues à l'environnement et les priorités socioéconomiques dans le but d'atteindre des objectifs de développement national plutôt qu'un déplacement de population. À cet égard, il serait possible de dire du Ghana également qu'il a adopté une réponse basée sur le développement plutôt que sur l'humanitaire.

mars 2014

Ceci n'a pas pour objet de nier l'urgence de la question de la migration en soi. Migration des campagnes vers la ville, conflits entre les agriculteurs et les bergers/éleveurs dans les zones de transition, impacts du déplacement du à la dégradation écologique dans le nord sub-saharien et la zone tropicale côtière du sud, et reconnaissance croissante de l'impact potentiel des pressions dues à l'environnement et au changement climatique sur la mobilité de la population, tous les éléments sont présents. Les déplacements «induits par» la dégradation environnementale dans les régions du nord du pays et dans la ceinture côtière commencent déjà à mettre en relief un problème émergent : les droits des personnes touchées aujourd'hui seront-ils protégés, et si oui de quelle manière ?

Toutefois, les questions de migration et de déplacement ne sont pas encore liées à des préoccupations relatives aux droits et il n'existe aucune architecture normative et juridique de protection des droits ayant pour objet les migrations de populations. Dans le cas des populations déplacées par les catastrophes et les aléas naturels, il existe des dispositions en vertu de la Loi nationale de 1996 sur la gestion des catastrophes naturelles, qui pourrait en principe être étendue afin de de couvrir les personnes déplacées par des événements à déclenchement lent comme une modification du climat, donnant ainsi la possibilité d'invoquer les dispositions de l'Organisme national de gestion des catastrophes. Peu d'indications semblent toutefois indiquer que le Ghana ait l'intention d'appliquer les normes prévues dans les Principes directeurs, et il a signé mais non ratifié la Convention de Kampala. D'un autre côté, en tant que membre de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, il adhère aux initiatives régionales en matière de migration qui accordent une liberté de mouvement relative aux populations, un mécanisme potentiellement significatif au moment où les pressions dues à l'environnement s'intensifient à travers la région.

Conclusions

Les traditions migratoires épisodiques, la complexité du contexte politique dans lequel la migration se produit et le refus de considérer la migration comme un domaine à part entière de la politique publique constituent à la fois la toile de fond et l'explication de cette réticence des gouvernements à élaborer des cadres politiques susceptibles de résoudre efficacement les impacts des déplacements de populations actuels et futurs qui sont associés au changement climatique et aux pressions exercées par l'environnement.

La résistance à s'impliquer dans des politiques et des stratégies relatives à la migration est sous-tendue par une réticence des pays à traiter des questions de droits de l'homme associées à diverses manifestations de faiblesse des structures gouvernementales. Un aspect qui se révèle dans la réticence démontrée par les pays ayant fait l'objet de cette étude à développer des cadres juridiques et normatifs en vue de protéger les droits des migrants en général, et plus spécifiquement des personnes déplacées pour des motifs liés à l'environnement.

La protection des droits dans le contexte des pressions exercées par l'environnement semble n'être adéquate qu'en ce qui concerne les **droits matériels** – par exemple lorsqu'il s'agit de la restauration des moyens d'existence et de la réinstallation dans des endroits plus sûrs. Cela permet aux gouvernements de reconnaître les besoins matériels tout en se détournant du **défi structurel** qui consisterait à octroyer des **droits politiques** aux populations concernées, en les émancipant, en leur reconnaissant un pouvoir de décision et en leur accordant de participer pleinement aux projets de réinstallation qui les concernent.

Parce que le défi politique et social représenté par la migration et le déplacement continue d'être nié, et parce que la fragilité politique continue d'imposer sa réticence à l'élaboration de réponses systématiques et structurelles à la protection des droits, le pronostic concernant la protection des droits des personnes déplacées par un environnement changeant ou des conditions liées au climat reste sombre. L'analyse suggère qu'en toute probabilité l'adoption des Principes directeurs ne suscitera que des efforts limités, ou qu'en cas d'adoption peu d'énergie sera consacrée à les mettre en application. Un problème qu'il ne sera pas facile de résoudre dans le contexte du changement climatique.

Roger Zetter roger.zetter@qeh.ox.ac.uk est Professeur émérite, et James Morrissey morrissey.james1@gmail.com a récemment été Chargé de recherche au Centre d'études sur les réfugiés. www.rsc.ox.ac.uk

L'étude sur laquelle s'appuie cet article a été financée par la fondation John D et Catherine T MacArthur.

1. www.idpguidingprinciples.org/
2. <http://tinyurl.com/KampalaConvention>
3. Voir les articles de Siddiqui p21 et Bose p22

Le droit relatif aux catastrophes

Stefanie Haumer

Ce sont les lacunes du champ d'application et de la portée géographique du droit international actuel qui motivent la création de nouvelles lois sur les interventions en cas de catastrophe. Il existe également des lacunes dans l'application des normes internationales actuelles, et notamment dans la capacité des lois nationales à traiter les questions juridiques communes qui apparaissent au cours des opérations internationales de secours et de relèvement suite à une catastrophe.

Plusieurs accords internationaux et instruments de droit souple énoncent un grand éventail de réglementations applicables pendant et après le déroulement d'une catastrophe, notamment des dispositions relatives à l'efficacité de l'assistance sur le terrain ou encore la protection des victimes. Par exemple, les personnes qui migrent en conséquence d'une catastrophe survenue dans leur pays d'origine ne sont pas couvertes par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. En revanche, plusieurs accords **internationaux** prévoient des dispositions relatives aux catastrophes ou à leurs conséquences directes, tels que le Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ou la Convention de 1990 relative aux droits de l'enfant.¹

En outre, la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille² couvre les travailleurs étrangers ayant migré pour des raisons climatiques, même si un moindre nombre d'États l'ont ratifiée.

Parmi les accords **régionaux** relatifs aux droits humains, on peut citer la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, la Convention américaine de 1969 relative aux droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.³ Aucun de ces traités, ni la Convention de 1969 de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, ne couvre les personnes partant de chez elles en raison ou en anticipation d'une crise à déclenchement lent.⁴ Il en va de même pour la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, datée de 1984.⁵ L'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence⁶, daté de 2005, s'attache aux divers aspects des risques liés aux catastrophes et porte une attention particulière à la prévention

et à la migration, mais aussi à la préparation, à l'intervention d'urgence et à la réhabilitation.

Le seul instrument abordant ouvertement les catastrophes provoquées par les changements climatiques est la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique⁷ (2012, appelée aussi Convention de Kampala), dans la mesure où elle affirme que les États parties ont l'obligation de prendre des mesures pour protéger et aider les personnes ayant été déplacées dans leur propre pays suite à une catastrophe d'origine naturelle ou humaine, y compris le changement climatique. En outre, la Convention de Kampala impose aux États parties de définir des systèmes d'alerte rapide dans les zones potentielles de déplacement. Grâce à cette disposition et à l'obligation imposée aux États de définir et de mettre en place des stratégies de réduction des risques et des mesures de préparation et de gestion des catastrophes, il est également possible de s'attaquer de manière anticipée à la question du déplacement.

Certains instruments, même s'ils ne sont pas en eux-mêmes juridiquement contraignants, n'en ont pas moins un certain impact politique et pourraient être révélateurs d'une tendance, voire contribuer à l'apparition d'un ensemble de règles de droit coutumier. Ces **instruments de droit souple** comprennent les Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays⁸ et le Cadre d'action de Hyogo 2005-2015 (signé en 2005) inclus dans le rapport final de la Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe.⁹ De plus, les principes de Pinheiro¹⁰ sont conçus pour fournir des conseils pratiques aux États, aux organismes de l'ONU et à la communauté internationale au sens large sur les meilleures manières d'aborder les questions complexes d'ordre juridique et technique dans les domaines du logement, des terres et de la restitution de propriété. Enfin, les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles (2011) du Comité permanent interorganisations¹¹

mars 2014

visent à compléter les directives actuelles relatives aux normes humanitaires dans les situations de catastrophes naturelles.

Au niveau régional de l'Union européenne, les directives de 2012 en appui aux pays hôtes (Host Nation Support Guidelines) sont des directives non contraignantes relatives à la fourniture d'une assistance dans un pays hôte, destinées aux pays participant à des activités d'assistance au cours d'une urgence de grande envergure, et visant à compléter les accords et directives internationaux existants.¹² Les États non-membres de l'UE sont encouragés à tenir compte de ces directives lorsqu'ils sollicitent ou reçoivent une assistance internationale par le biais du mécanisme européen de protection civile. Ces directives visent à supprimer autant que possible tous les obstacles prévisibles entravant l'assistance internationale afin de garantir le déroulement sans heurt des opérations d'intervention en cas de catastrophe. Elles couvrent quatre domaines: planification d'urgence, gestion et coordination de l'urgence sur le terrain, logistique et transport, et questions financières.

DIIC

Les directives relatives au Droit international des interventions lors de catastrophes (DIIC) de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) ont pour objet mettre à disposition des États un instrument qui leur permet d'analyser leur législation en la matière et, le cas échéant, d'en combler les carences normatives. L'objectif est de renforcer le cadre international des interventions humanitaires en cas de catastrophe et d'être mieux préparés pour résoudre les problèmes de réglementation relatifs à la fourniture d'une assistance internationale. Ces directives ne s'appliquent pas aux conflits armés ni aux catastrophes qui surviennent pendant un conflit armé, et ne recommandent aucune modification du droit international ou des accords internationaux en vigueur.

La partie centrale de ces directives suggère un certain nombre de moyens juridiques pouvant servir de points d'entrée ou faciliter les opérations sur le terrain, et se concentre particulièrement sur l'accélération des procédures habituelles et la réduction des obstacles juridiques et administratifs dans les situations de catastrophe. De plus, lorsqu'ils en ont le pouvoir et dans la mesure permise par les circonstances, les États touchés devraient envisager de fournir certains services (transport et soutien logistique, utilisation de

bâtiments ou équipements) à un coût réduit ou gratuitement afin d'aider les acteurs impliqués.

Au cours de l'étude qui a mené à l'élaboration des directives DIIC, certaines lacunes ont été identifiées concernant le champ d'application et la couverture géographique du droit international actuel, mais aussi la connaissance et l'application des normes internationales existantes, et surtout la question de la compétence du droit national à résoudre les questions juridiques qui surviennent couramment au cours des opérations internationales de secours et de relèvement post-catastrophe.

Une loi-cadre DIIC est en cours de rédaction afin d'aider les États à intégrer les recommandations des directives DIIC à leur propre législation.¹³ Cette loi-cadre a pour objet de servir de complément aux Directives mais aussi d'exemple et d'outil de référence aux législateurs cherchant à définir une législation adaptée à leurs circonstances nationales. Plusieurs pays ont réalisé de grands progrès pour mettre en œuvre les recommandations des directives DIIC, à l'instar de la Colombie et du Mozambique qui ont élaboré de nouvelles politiques et de nouvelles lois.

La FICR et le PNUD travaillent actuellement sur un projet conjoint de recherche, de comparaison et de consultation, portant sur les efforts de plusieurs pays pour renforcer leurs lois en appui à la réduction des risques de catastrophes (RRC), en particulier au niveau communautaire et en insistant particulièrement sur la mise en œuvre.¹⁴ L'un des domaines où des cadres juridiques efficaces pourraient être nécessaires concerne la question de la RRC dans les installations informelles (habitats précaires ou bidonvilles) où les habitants sont exposés au risque du déplacement.

En 2007, la FICR a établi un cadre stratégique pour répondre aux dimensions humanitaires de la migration et du déplacement interne et préparé des documents de politique, parmi lesquels la Politique relative à la migration.¹⁵ Dans sa Stratégie 2020, la FICR a énoncé plusieurs objectifs: fournir des services d'assistance et de protection aux migrants vulnérables; renforcer la résilience des migrants et des communautés d'accueil grâce à la sécurité économique, le relèvement et l'inclusion sociale au sein des communautés locales; rendre l'accès aux services sanitaires, psycho-sociaux et sociaux plus équitable; faire preuve de sensibilité en abordant les questions environnementales, notamment

les facteurs d'attraction-répulsion liés à la rareté des ressources et au changement climatique; et multiplier les efforts pour faire évoluer le discours sur la migration en promouvant l'intégration sociale, en facilitant la réintégration des migrants qui choisissent de rentrer dans leur pays et en combattant la xénophobie, la stigmatisation, la discrimination et la violence à l'encontre des migrants (dont les violences sexistes, la traite et le trafic des êtres humains).

Carences et problèmes pratiques pour les personnes déplacées

Le déplacement à grande échelle provoqué par une catastrophe peut être aussi bien la cause que la conséquence de grandes inégalités sociales. Les organisations humanitaires et les autres acteurs de l'assistance opérant dans le contexte d'une catastrophe, dont les États, doivent affronter un grand éventail de problèmes provenant en partie des carences de la législation actuelle. De plus, certains problèmes affectent les réfugiés et les PDI quel que soit le motif de leur migration, même si ce motif s'apparente le plus souvent à une crise ou une catastrophe et à ses conséquences.

Plusieurs aspects alimentent les lacunes en matière de protection des migrants. Pour commencer, les instruments existants sont pour la plupart non contraignants tandis que le droit souple peut seulement être utilisé comme instrument de plaidoyer. Il arrive que des régulations contraignantes ne soient pas ratifiées par des États d'importance cruciale ou qu'aucun organe indépendant ne soit chargé de contrôler leur application. De plus, les accords applicables ne prévoient aucun instrument particulier permettant aux personnes de revendiquer réellement leurs droits ou bien les personnes concernées n'ont pas la possibilité concrète de le faire. Par conséquent, l'existence d'un instrument juridique ne garantit pas automatiquement la protection des droits octroyés par tel instrument.

En outre, ces instruments n'ont qu'une visée plutôt étroite puisqu'ils n'accordent certains droits à certaines personnes qu'en cas de situation exceptionnelle. Ainsi les personnes ne remplissent-elles pas toujours les critères définis dans les diverses Conventions, en particulier les motifs de déplacement reconnus, si bien qu'elles n'ont pas forcément droit à une protection. C'est le cas par exemple pour les personnes qui migrent en raison d'une catastrophe de grande ampleur (un motif valide en vertu de certaines Conventions) mais dont le déclenchement est lent. Qui plus est,

les personnes se déplaçant volontairement pour éviter, par exemple, les impacts d'une (nouvelle) sécheresse prolongée ne sont pas protégées puisqu'elles ne remplissent pas les critères des instruments juridiques applicables. Parallèlement, la loi et la réglementation ne sont qu'un des outils visant à faciliter la RRC et l'efficacité de la loi dépend de l'efficacité de sa mise en application.

Il est probable que plusieurs problèmes (factuels) ne puissent pas être résolus (par la loi). C'est pourquoi nous ne devrions pas seulement nous attacher à l'élaboration de nouvelles réglementations mais aussi à la mise en application de celles qui existent déjà. L'élaboration d'un cadre juridique qui, par exemple, ciblerait spécifiquement la migration provoquée par des facteurs environnementaux ne doit pas être envisagée comme la réponse au déplacement climatique, surtout si ce nouveau cadre ne s'accompagne pas de la volonté politique nécessaire à sa mise en application.

Stefanie Haumer *HaumerS@drk.de* travaille en tant que Conseillère juridique en droit humanitaire international pour la Croix-Rouge allemande. www.drk.de Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux de l'auteure et ne représentant pas forcément ceux de la Croix-Rouge allemande.

1. www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx
www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx
www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx
www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/crc.aspx
2. www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm
3. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/005.htm>
www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr.html
www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr_inst_charter_fra.pdf
4. <http://tinyurl.com/OAU-Convention-refugies>
5. <http://tinyurl.com/Declaration-Carthagene1984>
6. www.asean.org/news/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-vientiane-26-july-2005-2
7. <http://tinyurl.com/UA-ConventionKampala-Fr>
8. www.brookings.edu/about/projects/idp/gp-page
9. www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf
10. <http://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>
11. <https://tinyurl.com/Directives-droits-catastrophes>
12. http://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM_PDF_SWD%2020120169_F_EN_.pdf
13. www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20%28English%29.pdf
14. www.ifrc.org/fr/introduction/droit-relatif-aux-catastrophes/propos-du-droit-des-catastrophes/
15. www.ifrc.org/PageFiles/89395/Migration%20Policy_fr.pdf

mars 2014

Politiques d'hospitalité et hostilité en Argentine

Irene Duffard Evangelista

Suite au séisme de 2010 en Haïti, les pays de l'Union des Nations Sud-Américaines⁴ ont entrepris d'accueillir des Haïtiens dans leurs pays. La motivation d'émigrer était liée à un espoir d'améliorer son existence dans un contexte où toutes les possibilités et perspectives avaient été détruites par le séisme. Selon les Haïtiens interrogés à Buenos Aires : «Après le tremblement de terre il ne restait plus rien...».

Aucune réglementation ou clause spécifique n'était nécessaire pour que l'Argentine puisse s'engager à accueillir des Haïtiens pour «des raisons humanitaires» (contrairement à d'autres pays comme le Brésil ou le Chili) parce qu'une disposition se trouvait déjà en place pour cette éventualité dans la Loi sur la migration n°25.871.² Parce qu'il s'agissait d'un engagement juridique permanent celui-ci n'était soumis à aucune limite de temps, toutefois à partir de novembre 2012, les Haïtiens ont commencé à éprouver des difficultés pour obtenir ce statut de protection, et à partir de 2013 il leur était devenu pratiquement impossible de revendiquer leurs droits en vertu de cette disposition. On observe des situations similaires au Brésil, au Chili et en Équateur, des pays qui eux aussi durcissent leurs politiques de migration à l'égard de cette population.

Il est probable que l'Argentine n'aurait pas été une destination de migration pour ce groupe particulier de population sans la facilité d'entrée dans le pays et la gratuité de l'accès aux études universitaires.

Néanmoins, en Argentine les Haïtiens sont confrontés à des problèmes de travail, de logement, d'obtention de documents, d'éducation, de culture et de discrimination, et cela malgré l'engagement inscrit dans la loi de promouvoir l'insertion et l'intégration dans la société argentine de toutes les personnes admises dans le pays en tant que migrants réguliers,³ et l'appel qui est fait à tous les bureaux de l'État de soutenir les initiatives favorisant l'intégration des étrangers dans leurs communautés de résidence.

En principe, à la fois pour l'État et pour la société, le fait de «permettre l'entrée» des migrants dans un pays implique d'assumer la responsabilité de ces personnes, d'assurer leur nourriture, leur logement et leur bien-être psychologique. La question soulevée est alors de savoir comment faire pour accueillir des personnes qui ont subi des expériences traumatisantes, les inclure à la société et chercher à les intégrer par le biais de politiques d'hospitalité sans qu'il y ait d'hostilité à l'égard de «l'autre».

Irene Duffard Evangelista ireduffard@yahoo.com.ar est Chercheuse à la Fondation Commission catholique argentine pour les migrations. <http://migracionesfccam.org.ar/>

1. www.unasursg.org/
2. www.csa-csi.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6933&Itemid=258&lang=es
3. Loi sur la migration n°25.871, Article 3 points e) et h).

Réduction des risques de catastrophe et mobilité

Patrice Quesada

Nous nous trouvons confrontés à une relation complexe entre mobilité, risque et catastrophes. En s'enfuyant les personnes peuvent sauver leur vie et parfois aussi sauver certains de leurs biens, mais elles risquent également de s'exposer à de nouveaux risques, par exemple lorsqu'elles se retrouvent à vivre dans des abris surpeuplés. En même temps, être privé de la possibilité de se déplacer dans des circonstances extrêmes représente en soi une cause majeure de vulnérabilité. Il apparaît également que la mobilité puisse être utilisée comme stratégie de prévention ; la migration à la recherche de travail, par exemple, peut contribuer à diversifier les revenus d'un foyer et renforcer ainsi sa résilience face à une catastrophe.

Toutefois, peu d'attention a été consacrée jusqu'ici à la complexité du rôle de la mobilité humaine en tant que possibilité pour ouvrir de nouvelles perspectives

de moyens d'existence ainsi qu'en tant que moteur de vulnérabilité et de risque. Dans ce contexte, comment pouvons-nous nous assurer que nous n'investissons pas uniquement dans des réponses humanitaires réactives mais que nous nous efforçons également de diminuer et même d'éviter la migration forcée grâce à des mesures de réduction des risques de catastrophe ?

Une étape essentielle en vue d'avancer les mesures de réduction des risques au niveau local consiste à définir des indicateurs de vulnérabilité et de résilience basés sur la mobilité susceptibles de contribuer à mesurer et réduire les pertes humaines et économiques qui sont la conséquence des catastrophes. Au cours de ce processus d'identification des indicateurs liés aux risques et à la mobilité un certain nombre de questions ont émergé qui nécessiteront une attention particulière de la part des spécialistes de la réduction

des risques de catastrophe dans les décennies à venir. Parmi ces questions se trouvent les suivantes :

- Gérer les processus d'urbanisation, et en particulier les mouvements de population des campagnes vers les villes, de manière à éviter la création de nouveaux risques.
- Faciliter et gérer la migration d'un milieu rural vers un autre milieu rural afin de renforcer les moyens d'existence et permettre une gestion durable des écosystèmes fragiles (ex : communautés de bergers nomades).
- Identifier les pratiques les plus favorables pour améliorer les efforts de réinstallation planifiée en vue de réduire l'exposition aux risques naturels et au changement environnemental (ex : dans le cas de communautés appartenant à des petits États insulaires en développement).
- Améliorer l'assistance et la protection des populations vulnérables (ex : migrants en situation de crise et populations prises au piège).

Le Cadre d'action d'Hyogo est le principal cadre international de réduction des risques.¹ Les négociations destinées à l'élaboration du cadre qui doit lui succéder en 2015, fournissent une excellente impulsion pour développer des outils permettant de tenir compte des coûts et des bénéfices socioéconomiques de la mobilité d'un point de vue de la réduction des risques et également pour veiller à ce que la mobilité soit reconnue comme une composante essentielle du discours sur la réduction des risques de catastrophe.

Patrice Quesada pquesada@iom.int est Spécialiste de la transition et du rétablissement à l'Organisation internationale pour les migrations www.iom.int

Cet article a été préparé par l'Organisation internationale pour les migrations en collaboration avec le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe. Pour plus d'information sur le travail de l'OIM dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe, veuillez consulter : www.iom.int/cms/drr-compendium

1. www.un-documents.net/hfa.htm

La gouvernance de la migration pour cause de crises

Alexander Betts

Il n'existe aucun cadre de gouvernance mondial harmonisé ou unifié pour traiter les différents domaines qui ont été regroupés sous l'étiquette «migration pour cause de crises». Cela ne signifie pas qu'il soit obligatoire de construire de nouvelles institutions. Pour combler les carences de protection comme celles qui concernent la migration pour cause de crises, il nous faut faire preuve de créativité pour rendre les institutions existantes plus efficaces dans les domaines de la mise en œuvre, de l'institutionnalisation et des accords internationaux.

Étant donné qu'il existe d'importantes carences de protection pour différents groupes de migrants vulnérables touchés par les crises, dans quelle mesure avons-nous besoin de nouvelles institutions pour combler ces carences? D'un autre côté, serait-il réaliste d'envisager une possible adaptation ou un éventuel élargissement des normes existantes et du mandat des organisations internationales afin de combler ces carences et de répondre aux nouveaux défis qui apparaissent, sans pour autant procéder à une réforme du système en profondeur? Deux concepts simples, la «complexité du régime» et l'«élargissement du régime», peuvent nous aider à comprendre comment les institutions existantes pourraient s'adapter à de nouveaux défis.

Complexité du régime

Le concept de complexité du régime fait référence à la manière dont les institutions peuvent être

imbriquées (elles appartiennent à un cadre plus large), être parallèles (elles ont des obligations dans des domaines semblables) ou se chevaucher (plusieurs institutions ayant autorité sur la même question).¹ Ce concept essaie de comprendre comment les institutions internationales ont proliféré et met en lumière comment une problématique peut être gouvernée par un ensemble disparate d'institutions. Il est particulièrement utile pour comprendre comment les domaines «nouveaux» ou émergents sont implicitement gouvernés par plusieurs institutions aux mandats qui se chevauchent. En effet, le régime qui s'applique à la migration pour cause de crises est composite dans la mesure où il réunit des institutions travaillant dans plusieurs domaines politiques différents: migration, droits humains, développement, gouvernance de la sécurité et humanitaire.²

mars 2014

L'identification de la complexité du régime s'accompagne d'une multitude d'implications en matière de politique publique internationale. Premièrement, elle aboutit à la reconnaissance de **formes de gouvernance implicites**. Deuxièmement, elle révèle comment certains domaines de politique sont gouvernés simultanément par plusieurs régimes d'une façon qui peut aboutir à **des chevauchements ou des carences**. Troisièmement, là où il existe des carences ou des chevauchements, on peut parfois en tirer des arguments en faveur de **meilleurs mécanismes de coordination**. Il est probable que ces défis, et d'autres encore, caractérisent le système de gouvernance de la migration pour cause de crises dans lequel aucune organisation internationale ni aucun régime international ne prévaut naturellement sur les autres (à l'exception du domaine des réfugiés). Plusieurs éléments constitutifs de la migration pour cause de crise se caractérisent sur le plan organisationnel par des réponses au cas par cas, c'est-à-dire qu'au-delà de la protection des réfugiés qui s'applique aux personnes fuyant la persécution dans leur pays, les interventions face à la migration pour cause de crise sont considérablement disjointes.

Chacun des domaines regroupés sous l'étiquette de la migration pour cause de crises sont tous soumis à des structures de gouvernance implicites différentes: déplacement transfrontalier provoqué par d'importantes entraves à l'exercice des droits humains mais qui ne correspondent pas à l'interprétation habituelle de la persécution (un phénomène que j'ai décrit ailleurs comme «migration de survie»³), les populations «bloquées» ou involontairement immobiles, les déplacements par anticipation et la «migration mixte». Dans certains cas, ces structures d'adapteront ou auront le potentiel de s'adapter afin de combler les «lacunes» formelles. Par exemple, la migration de survie est soumise à la gouvernance du régime des réfugiés, du cadre des droits humains, de l'intervention humanitaire ainsi que de réseaux émergents tels que l'Initiative Nansen. Ainsi, quand nous identifions des régimes implicites complexes, nous devons examiner dans quelle mesure les systèmes de gouvernance existants pourraient combler les lacunes.

Élargissement du régime

Le concept d'«élargissement du régime» nous aide à répondre à cette question. Il révèle de quelle manière un régime pourrait s'adapter à une mise en œuvre au niveau national même en l'absence d'adaptation aux niveaux de la négociation ou de l'institutionnalisation internationales. Il s'agit d'un concept de grande importance dans notre monde où de nouvelles problématiques et de nouveaux

défis émergent rapidement alors qu'il faut bien plus longtemps pour créer de nouvelles institutions formelles. Alors qu'apparaissent de nouvelles problématiques qui n'entraient pas dans la ligne de mire d'un régime particulier au moment de sa création, les normes et les organisations peuvent s'adapter (même sans renégociations formelles) par le biais d'un processus de concertation internationale ou d'institutionnalisation mais aussi, au niveau de la mise en œuvre, par le biais de l'«élargissement du régime». Ce type de changement institutionnel ne se déroule pas seulement au fil du temps: il peut aussi se manifester simultanément dans plusieurs pays.

Trois cas récents de gouvernance face à certains événements illustrent dans quelle mesure les régimes existants sont à-même de répondre aux différents sous-éléments des migrations pour cause de crises, et dans quelle mesure les régimes concernés ont été élargis dans les différents domaines concernés: la migration de survie dans la Corne de l'Afrique en 2011, les migrants restés sur place en Libye en 2011 et l'enchevêtrement de la migration mixte, du déplacement par anticipation et de la migration de survie au Zimbabwe entre 2006 et 2011. Chacune de ces situations démontre que, dans certains domaines, les institutions existantes fonctionnent suffisamment bien pour répondre à certains aspects de la migration mais qu'il reste encore à faire pour rendre ces institutions plus efficaces.

Dans le cas des déplacements provoqués par la sécheresse et la famine qui ont dévasté la Corne de l'Afrique en 2011, il a été possible de relier la migration pour cause de crises au régime des réfugiés grâce aux dispositions des lois et des politiques relatives aux réfugiés établis au Kenya et en Éthiopie. Les Somaliens en fuite relevaient donc de la compétence de l'UNHCR si bien qu'ils ont pu bénéficier d'une protection au même titre que s'ils avaient été des réfugiés. Bien que cette situation ait permis un élargissement du régime des réfugiés pour venir en aide aux personnes fuyant famine et sécheresse, elle a aussi quasiment poussé ce régime au point de rupture et même incité certaines personnes à suggérer la création de «zones sûres» sur le territoire somalien comme alternatives au déplacement interne.

En Libye, en 2011, la situation des travailleurs migrants bloqués sur place, en de nombreux points, différente des situations suscitant habituellement des réponses institutionnelles établies, a posé un véritable défi sur le plan de la gouvernance. Toutefois, même s'il s'agissait d'une intervention ad hoc, la coopération entre l'UNHCR et l'OIM relativement à la création

d'une cellule d'évacuation humanitaire à Genève est une source précieuse de bonnes pratiques pour les futures situations dans lesquelles nous devons répondre aux besoins humanitaires de travailleurs migrants bloqués sur place. Comme les migrants fuyant l'instabilité politique étaient aussi bien libyens qu'étrangers, leur statut exact était ambigu puisqu'ils ne pouvaient recevoir le statut de réfugiés. Néanmoins, ils ont quand-même été enregistrés puis ils ont pu bénéficier de facto d'une forme de protection temporaire une fois arrivés aux frontières avec l'Égypte ou la Tunisie.

Le fait que des personnes, même en nombre relativement limité, aient tenté de traverser la Méditerranée pour gagner l'Europe en conséquence du conflit a créé des tensions politiques au sein de l'Union européenne (UE) concernant le «partage du fardeau» et mis à mal les Accords de Schengen sur la liberté de mouvement. En théorie, la gouvernance régionale en Europe aurait dû accorder une protection temporaire aux personnes fuyant la Libye et s'arranger sur un partage du fardeau. Hélas, dans la pratique, les divisions politiques ont rendu impossible toute action dans ce sens.

Entre 2006 et 2011, le Zimbabwe se caractérisait par une forme de «migration mixte» dans la mesure où les déplacements étaient le fruit d'un assemblage

complexe de motivations et de circonstances et qu'ils étaient souvent entrepris par anticipation, par exemple lorsqu'un grand nombre de personnes se sont déplacées à l'approche des élections de 2008 par crainte d'une vive éruption de violence. Un bon nombre des personnes ayant fui pourraient aussi être catégorisées comme des «migrants de survie»: même s'ils ne correspondaient pas aux définitions de la Convention de 1951, ils fuyaient toutefois de graves atteintes à leurs droits et ils avaient besoin d'une protection internationale.

L'Afrique du Sud voisine a autorisé tous les Zimbabweens à s'établir sur son territoire en leur octroyant des «permis de demandeurs d'asile», en les laissant s'installer d'eux-mêmes et en leur accordant le droit de travailler dans l'attente que leur demande d'asile soit traitée. Toutefois, jusqu'en 2009, le taux de reconnaissance du statut de réfugié pour les Zimbabweens était extrêmement bas et, une fois achevé le processus de détermination du statut de réfugié, les Zimbabweens couraient le risque d'être arrêtés, détenus et expulsés. Après avril 2009, plusieurs tentatives ont eu lieu pour adapter les politiques et l'application des lois en vigueur ; les autorités ont par exemple étudié la possibilité d'appliquer la définition plus large du statut de réfugié énoncée dans la Convention de l'OUA sur les réfugiés, qui couvre les événements «troublant gravement l'ordre public».



Dans le refuge pour hommes «I believe in Jesus Church» de la ville frontalière de Musina en Afrique du Sud, des migrants et des demandeurs d'asile font la queue pour un repas chaud gratuit fourni par l'UNHCR.

mars 2014

La protection des Zimbabwéens en Afrique du Sud est passée entre les mailles du filet des mandats de diverses organisations internationales. L'UNHCR a toujours considéré que la plupart des Zimbabwéens n'étaient pas des réfugiés; ce n'est qu'après l'octroi de permis de demandeurs d'asile à tous ceux qui en avaient fait la demande que les Zimbabwéens sont entrés dans le champ de mire de l'UNHCR. Pour la plupart des Zimbabwéens, les ONG locales, les organisations confessionnelles et les organisations issues de la diaspora se sont révélées être les sources de protection les plus cruciales. Les stratégies communautaires auto-protectrices ont permis de combler certaines des carences nées de l'absence de réponses nationales ou internationales adaptées.

En résumé, le cas de la Corne de l'Afrique illustre comment le régime des réfugiés peut être élargi pour couvrir certaines carences lorsqu'il existe un lien avec la législation nationale. En revanche, le cas de la Libye illustre comment il a fallu élaborer de nouvelles réponses innovantes face au défi des travailleurs migrants bloqués sur place. Enfin, le cas du Zimbabwe montre que, lorsque les institutions existantes ont été largement incapables de s'adapter à une combinaison complexe de mouvements migratoires, un éventail de structures informelles et de mécanismes d'autoprotection communautaires est entré en jeu pour combler certaines carences.

Politique

Ces différents cas mettent en lumière le degré de variabilité qui caractérise la capacité des institutions existantes à surmonter les défis posés par différents aspects de la migration pour cause de crises. Dans certains domaines, les structures de gouvernance déjà en place permettent de relever le défi humanitaire de manière satisfaisante. Dans d'autres, les structures existent en théorie mais, en pratique, la mise en œuvre est problématique. Dans d'autres domaines encore, il existe des carences qui doivent être comblées.

De nombreux «nouveaux» problèmes transfrontaliers en émergence qui demandent une coopération internationale partagent une même caractéristique importante: ils se rattachent à un ensemble de normes déjà en place et se rapprochent du mandat d'un ensemble d'organisations existantes, même si ces relations ne sont pas explicites. La migration pour cause de crises est l'un de ces domaines qui s'inscrit implicitement dans un ensemble préexistant d'institutions. Dans ce type de situation, il semble sensé de commencer par agir pour que les institutions existantes fonctionnent plus efficacement. Au niveau de la mise en œuvre, il

existe déjà un ensemble de normes et de structures qui ont été signées et ratifiées par les États, même si elles ne sont pas toujours mises en application. En outre, les États ont signé et ratifié des normes relatives aux droits humains, qui ont d'importantes implications sur la manière dont ils devraient répondre à la migration pour cause de crises.

Au niveau de l'institutionnalisation, il existe plusieurs manières de mieux intégrer les normes et les politiques existantes aux cadres juridiques et politiques. Par exemple, la Convention de l'ONU sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille pourrait avoir des implications pour les droits des travailleurs migrants restés bloqués dans un contexte de crise.

Au niveau des accords institutionnels, une fois que toutes les possibilités d'améliorer les institutions existantes ont été explorées, il n'est pas forcé que la réforme des accords internationaux aboutisse obligatoirement à la création de nouveaux traités ou de nouvelles organisations. Au contraire, cette réforme pourrait s'appuyer sur des processus de consolidation des normes existantes mais aussi sur des processus de coordination entre institutions existantes. Les cadres du droit souple pourraient permettre de procéder à une consolidation rigoureuse et officielle des normes juridiques et des principes normatifs existants. Semblablement, lorsque les domaines problématiques sont intégrés à des cadres organisationnels, la mise en place d'une structure de coordination plus efficace peut contribuer à combler certaines carences.

La cadre actuel de gouvernance mondiale de la migration pour cause de crises peut être analysé comme un régime composite qui existe au niveau mondial sous la forme d'un ensemble de normes et d'organisations internationales réellement ou potentiellement en mesure d'apporter des réponses à ce type de migration. Toutefois, ce cadre existe aussi au niveau de la pratique, où la mise en application de ce régime composite peut se manifester différemment en fonction des différentes crises qui se déroulent dans différents endroits.

Alexander Betts alexander.betts@qeh.ox.ac.uk est professeur adjoint en Études des réfugiés et de la migration forcée au Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford. www.rsc.ox.ac.uk

1. Alter, K.J. et Meunier, S. (2009) «The Politics of International Regime Complexity », *Perspectives on Politics* 7(1): 13–24.
2. Voir article de Jane McAdam, p10-11.
3. Betts, A. (2013) *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Cornell University Press.

Le Projet sur la migration pour cause de crises

Certains des articles de ce numéro de RMF sont basés sur des publications issues du Projet sur la migration pour cause de crises de l'Institut pour l'étude de la migration internationale. La liste complète des productions du Projet, à ce jour, est la suivante (disponible uniquement en anglais) :

Setting the scene: migration implications of humanitarian crises

Susan Martin, Sanjula Weerasinghe et Abbie Taylor*

Conceptualizing 'crisis migration': a theoretical perspective

Jane McAdam*

Rising waters, broken lives: experience from Pakistan and Colombia floods suggests new approaches are needed

Alice Thomas*

Recurrent acute disasters, crisis migration: Haiti has had it all

Elizabeth Ferris*

Environmental processes, political conflict and migration: a Somali case study

Anna Lindley*

Environmental stress, displacement and the challenge of rights protection

Roger Zetter et James Morrissey*

Intractability and change in crisis migration: North Koreans in China and Burmese in Thailand

W Courtland Robinson*

Criminal violence, displacement, and migration in Mexico and Central America

Sebastián Albuja*

Chernobyl & Fukushima-Daiichi: consequences and lessons learned

Silva Meybatyan

Health crises and migration

Michael Edelstein, Khalid Koser et David L Heymann*

Community relocations: the Arctic and South Pacific

Robin Bronen*

'Trapped' populations: controls on mobility at times of crises

Michael Collyer et Richard Black*

Protecting non-citizens in situations of conflict, violence, and disaster

Khalid Koser*

Human trafficking and smuggling in the time of humanitarian crises

Elżbieta M Goździak et Alissa Walter

Flight to the cities: urban options and adaptations

Patricia Weiss Fagen*

Policy adrift: the challenge of mixed migration by sea

Judith Kumin*

Lessons learned from the development of the Guiding Principles on Internal Displacement

Roberta Cohen

Enhancing adaptation options and managing human mobility in the context of climate change

Koko Warner et Tamer Afifi*

Disaster Law

Stefanie Haumer

The Hyogo Framework, disaster risk reduction and mobility

IOM avec UNISDR

Crisis migration: Housing, Land and Property (HLP) rights: disaster, conflict and climate change

Scott Leckie

Something old and something new: resettlement in the twenty-first century

Anthony Oliver-Smith et Alex de Sherbinin*

The global governance of crisis migration

Alexander Betts*

* Ces articles sont publiés dans le volume *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*, publié par Routledge en mai 2014.

Crisis Migration Project
<http://isim.georgetown.edu/work/crisis>

mars 2014

De nouvelles conventions de l'OEA pour protéger les PDI contre le racisme et la discrimination

Maria Beatriz Nogueira

Deux nouvelles conventions approuvées en 2013 ont le potentiel de garantir une meilleure protection aux groupes vulnérables, dont les PDI, sur le continent américain.

Le 6 juin 2013, l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains (OEA) a approuvé deux nouveaux instruments juridiques internationaux: la Convention interaméricaine contre le racisme, la discrimination raciale la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (la Convention contre le racisme) et la Convention interaméricaine contre toutes les formes de discrimination et d'intolérance (Convention contre la discrimination). Cette dernière est plus complète en matière de protection des groupes vulnérables et présente des formulations novatrices qui sont particulièrement favorables aux PDI de la région.

Aux Amériques, les PDI souffrent depuis longtemps d'attitudes racistes et discriminatoires généralisées. Cette situation a été documentée sous de nombreuses formes au cours des vingt dernières années, notamment dans les rapports des rapporteurs spéciaux de l'OEA, ou de Francis Deng et Walter Kälin, les représentants du Secrétaire général de l'ONU chargés de la question des personnes déplacées,¹ ou encore de Human Rights Watch, ainsi qu'au cours de conférences telles que le séminaire régional de 2004 sur le déplacement interne aux Amériques.²

En 2011, le Groupe de travail officiel sur une proposition de Convention interaméricaine contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et toutes les formes de discrimination et d'intolérance a décidé de diviser le projet en deux conventions: une première portant sur le racisme et une seconde sur les autres formes de discrimination et d'intolérance. Initialement, cette décision avait été prise une fois qu'il avait été reconnu que certains États rencontreraient des difficultés à mettre en application une Convention exhaustive en raison de leur position juridique nationale vis-à-vis des questions d'orientation sexuelle et d'identité de genre. Toutefois, par la suite, le Groupe de travail a saisi l'occasion de transformer la Convention contre la discrimination en texte pionnier, le premier de son genre à reconnaître ouvertement l'essor des crimes haineux basés sur l'orientation sexuelle et à interdire toute discrimination basée sur ce motif.

Selon la nouvelle Convention contre la discrimination:

La discrimination s'entend de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence, dans tout domaine de la vie publique ou privée, ayant pour but ou effet d'annuler ou de restreindre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur un plan d'égalité, d'un ou de plusieurs droits de la personne et libertés fondamentales consacrés dans les instruments internationaux applicables aux États parties.

La discrimination peut être fondée sur la nationalité, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre, la langue, la religion, l'identité culturelle, les opinions politiques ou les opinions de toute autre nature, l'origine sociale, le statut socio-économique, le niveau d'éducation, le statut de migrant, de réfugié, de rapatrié, d'apatride ou de déplacé interne, un handicap, un caractère génétique, l'état de santé de santé physique ou mentale, y compris une maladie infecto-contagieuse, et un état psychologique débilissant, ou toute autre condition.³ [mise en relief de l'auteur]

Aucun autre traité de droit international ne définit le principe de discrimination de manière aussi complète, tant par sa signification que par sa portée, que cette Convention. Alors que d'autres traités relatifs aux droits humains ont dû s'appuyer sur des interprétations de ce principe qui en sont progressivement venues à inclure la protection de certains groupes, cette Convention de l'OEA a intégré plusieurs avancées doctrinales et jurisprudentielles à sa propre définition.

Les PDI sont dorénavant prises en compte parmi les catégories de personnes les plus vulnérables à la discrimination, si bien que leurs plaintes contre les pratiques discriminatoires ont aujourd'hui une plus grande chance d'aboutir. Les obligations des États telles qu'énoncées par la Convention vont de la prévention, de l'élimination et de la condamnation de tous les types de pratiques discriminatoires à l'adoption de lois spécifiques et à la mise en œuvre de politiques publiques sur l'égalité de traitement et des chances. Particulièrement importantes dans le cas des PDI, les questions de l'accès au logement et à l'emploi, de la participation aux organisations

professionnelles, de l'accès à l'éducation, à la formation, à la protection sociale, à l'activité économique et aux services publics ne peuvent être sujettes à quelque forme de restriction ou de limitation des droits afférents pour des motifs basés sur la discrimination ou l'intolérance.

La Convention contre la discrimination prévoit dans un premier temps une supervision judiciaire assurée par la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Ensuite, une fois que la Convention sera entrée en vigueur, une Commission interaméricaine pour la prévention et l'élimination du racisme, de la discrimination raciale et de toutes les formes de discrimination et d'intolérance sera établie pour suivre sa mise en application.

La Convention pourra aussi se révéler être un précieux instrument pour faciliter la mise en place de solutions durables face aux crises de déplacement interne de la région. En effet, même après leur retour volontaire ou leur intégration locale, les PDI risquent toujours d'être victimes de discriminations sous la forme de restriction de leur accès aux services publics et de limitation de leurs droits relatifs à l'emploi, la subsistance et la participation

politique.⁴ Toutes ces formes de discrimination sont toutefois expressément prohibées par la Convention. La Convention pourra aussi être utile dans les situations de discrimination à l'encontre des PDI appartenant également à d'autres groupes vulnérables, tels que les personnes séropositives.

Seules deux ratifications sont nécessaires pour que la Convention contre la discrimination entre en vigueur. En septembre 2013, l'Argentine, le Brésil, l'Équateur et l'Uruguay avaient tous signé la Convention mais aucun ne l'avait encore ratifiée.

Maria Beatriz Nogueira *mb_nogueira@yahoo.com* est doctorante en Relations Internationales à l'Université de Brasília.

1. Consultez www.brookings.edu/about/projects/idp/un-mandate/francis-deng et www.brookings.edu/about/projects/idp/un-mandate/walter-kalin

2. www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/mexreport.pdf

3. Art 1. Texte complet disponible sur <http://tinyurl.com/OAS-Discrimination-Conv>

4. A/HRC/13/21/Add.4. Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kalin: Framework for Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, 29 décembre 2009.

Le rôle potentiel d'une loi de discrimination raciale au Myanmar

Nathan Willis

La discrimination ethnique alimente depuis longtemps la violence et le déplacement au Myanmar. Cela concerne en particulier les membres de l'ethnie rohingya, qui ont fui par «dizaines de milliers» uniquement en 2013.

Alors que le Myanmar s'est récemment doté d'un nouveau cadre constitutionnel et qu'il a amorcé un processus de réforme législative, il semble opportun de considérer comment une loi spécifique sur la discrimination raciale pourrait remédier à la problématique profondément ancrée de la discrimination ethnique et, par là-même, réduire les tensions ethniques, la violence et le déplacement de tant de personnes.¹

La Constitution de la République de l'Union de Myanmar (article 348) stipule que: «L'Union n'exercera pas sur les citoyens de la République de l'Union de Myanmar de discriminations fondées sur la race, la naissance, la religion, la position officielle, le rang, la culture, le sexe et la richesse».² L'octroi de la citoyenneté est actuellement prescrit par la loi

de 1982 sur la citoyenneté. Cette loi reconnaît 135 groupes ethniques comme «races nationales» mais exclut l'ethnie rohingya, refusant ainsi l'accès à la citoyenneté à ses membres. À la lumière de l'article 348, la non-reconnaissance de la citoyenneté prive également cette ethnie de la protection contre la discrimination garantie par la Constitution.

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD)³ promeut le «respect universel et effectif des droits de l'homme, et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion». Puis elle ajoute que «rien ne saurait justifier, où que ce soit, la discrimination raciale, ni en théorie ni en pratique». En outre, elle oblige les États Parties à «prendre des mesures efficaces

mars 2014



Une femme fait part de sa frustration vis-à-vis de ses conditions de vie et de la vie en général depuis qu'elle a été forcée de quitter sa maison du quartier de Set Yone Su, dans l'État du Rakhine, en raison des violences qui ont éclaté en octobre 2012. Selon elle, des personnes armées ont forcé tous les habitants de son village à fuir avant de brûler leur maison et de piller leurs biens.

pour revoir les politiques gouvernementales nationales ou locales et pour modifier, abroger ou annuler toute loi et toute disposition réglementaire ayant pour effet de créer la discrimination raciale ou de la perpétuer là où elle existe».

En partant du fait qu'aucun État n'est à l'abri du racisme, les législateurs doivent sérieusement considérer le besoin de transposer ces principes dans la loi. En Australie, bien que les tensions raciales envers les peuples autochtones ne soient pas équivalentes aux tensions envers l'ethnie rohingya au Myanmar, les politiques nationales relatives aux peuples autochtones ont aussi parfois terni la réputation du pays. L'Australie a ratifié la CERD en 1975 avec l'adoption de sa loi sur la discrimination raciale. Même si une telle législation ne s'avère pas être une panacée contre la discrimination raciale, elle a au moins le mérite de montrer que l'État a pris conscience d'un problème qui doit être résolu. La législation s'est aussi révélée utile sur le plan juridique en tant que voie de recours face à des problématiques liées au racisme.

Au Myanmar, certains ont fait appel à la Commission parlementaire pour l'État de droit et la tranquillité (Rule of Law and Tranquillity Committee, RLTC), présidé par Daw Aung San Suu Kyi, afin d'examiner

la loi sur la citoyenneté. Une recommandation du rapport du Comité en date du 31 juillet 2013 précise que «le but serait d'atteindre un certain état de paix qui permettrait à la population et aux nationalités ethniques de vivre et travailler en toute sécurité et tranquillité d'esprit, sous la protection de la loi».⁴ Une réforme de la loi sur la citoyenneté serait ainsi possible, voire une modification de la Constitution. Il est raisonnable de suggérer que le RLTC pourrait parallèlement recommander la ratification du CERD par le biais d'une loi sur la discrimination raciale. De plus, il pourrait s'avérer indispensable de modifier la Constitution du Myanmar afin de donner aux autorités compétentes le pouvoir de ratifier les conventions internationales.

Nathan Willis nathan.willis@scu.edu.au est doctorant à l'Université Southern Cross en Australie et a travaillé précédemment au Myanmar.

1. www.trust.org/item/20130912101837-el6ym. Voir aussi RMF n° 30 «Birmanie: les personnes déplacées» www.fmreview.org/burma 2008

2. <http://tinyurl.com/Myanmar-Constitution-2008>

3. <http://tinyurl.com/ICERD-fr-es>

4. Commission parlementaire pour l'état de droit et la tranquillité, Myanmar, «Report of the Rule of Law and Tranquillity Committee» (31 juillet 2013).

Transposer les normes éducatives mondiales dans les contextes locaux

Carine Allaf, Tzvetomira Laub et Arianna Sloat

Les normes mondiales telles que les Normes minimales pour l'éducation dans les situations d'urgence doivent être mises en application au niveau local, ce qui implique un processus de contextualisation réfléchi et engagé.

Les normes minimales du Réseau interinstitutionnel pour l'éducation dans les situations d'urgence (INEE) définissent le niveau minimal de qualité de l'éducation et d'accès à l'éducation en situation d'urgence. Elles sont l'expression d'un engagement pour que tous les enfants, les jeunes et les adultes aient le droit à une éducation sûre, de bonne qualité et adaptée à leurs besoins, même dans les circonstances les plus accablantes, y compris lors du déplacement forcé.¹

En pratique, comme les normes sont écrites en termes génériques, elles doivent être contextualisées en fonction de la situation: il s'agit de les «transposer» et de les adapter pour que leur contenu soit adapté et utile aux circonstances qui se présentent. Par exemple, la norme mondiale concernant le ratio élèves/enseignants stipule que «les enseignants doivent être recrutés en nombre suffisant pour atteindre un ratio élèves/enseignants adéquat», ce dernier pouvant varier fortement pour les écoles des camps de réfugiés si le contexte est celui d'un déplacement prolongé ou, au contraire, d'une communauté récemment déplacée.

Une contextualisation informelle peut s'opérer lorsque les utilisateurs révisent, retravaillent et sélectionnent certaines sections des directives pour les adapter à leurs besoins particuliers. En revanche, la contextualisation formelle est un processus collaboratif visant à élaborer un ensemble de normes contextualisées qui engagent toutes les parties prenantes de l'éducation dans un contexte donné. Le résultat est ensuite consigné puis diffusé amplement afin de le mettre à la disposition de tous les collègues du secteur de l'éducation pour qu'ils l'utilisent dans ce contexte.

Un tel processus consultatif et collaboratif contribue aussi à la construction d'une communauté robuste de praticiens et de responsables dans le pays concerné et donne l'occasion d'écouter la perspective de personnes n'ayant d'habitude pas le droit à la parole, par exemple les enseignants et les parents issus des communautés de réfugiés ou d'accueil, qui ont peut-être été précédemment exclues

d'activités semblables. Cette approche peut aider les populations touchées à avoir la force de revendiquer leur droit à une éducation en situations d'urgence et pousser les personnes responsables à devoir rendre des comptes et répondre à leurs obligations.

Sri Lanka et Éthiopie

Au Sri Lanka et en Éthiopie, les praticiens de l'éducation travaillant pour des organisations non gouvernementales et des agences de l'ONU, les responsables des politiques du ministère de l'Éducation (ME) et d'autres fonctionnaires de diverses autorités régionales ont participé à un atelier de deux jours dans la capitale de leur pays afin de définir des normes éducatives nationales en contextualisant les normes minimales de l'INEE. En Éthiopie, afin de garantir que les problématiques des réfugiés soient intégrées aux normes nationales, la consultation initiale organisée au niveau national a été suivie par un deuxième atelier dans la région de Dollo Ado, qui accueille de nombreux réfugiés et où des experts en la matière ont pu examiner l'ébauche de normes sous l'angle des problématiques propres aux réfugiés/PDI.

Dans les deux pays, le programme et les matériels des ateliers avaient été développés en consultation avec les organisations hôtes (Save the Children au Sri Lanka et l'UNICEF et Save the Children en Éthiopie) afin de prendre en considération les besoins locaux. Des directives avaient également été données concernant la manière d'approcher les questions sensibles, par exemple les conflits tribaux ou ethniques.

Les participants avaient été divisés en groupes, disposant chacun d'un fonctionnaire du ME et d'un représentant local, constitués sur le principe de la diversité géographique et avec un souci de l'équilibre quant à la représentation des hommes et des femmes et des différentes langues, religions et ethnicités. Chacun de ces groupes travaillait sur un minimum de trois normes afin de couvrir la totalité des 19 normes du Manuel des normes minimales en deux ou trois jours. Les groupes ont ensuite passé en revue le travail des autres groupes et fait part de

mars 2014

leurs commentaires et de leurs idées pour consolider le contenu des normes. Les participants ont également dressé une liste des diverses manières de mettre en application les normes contextualisées en vue d'éclairer et d'orienter les politiques et les pratiques éducatives dans leur domaine de travail.

Les animateurs ont ensuite compilé l'ensemble de ces travaux en un document unique, en mettant en lumière les problèmes et les questions non résolus ainsi que les carences du contenu. La première ébauche a ensuite été remise à tous les participants ainsi qu'à d'autres professionnels de l'éducation basés dans le pays. Enfin, leurs commentaires, ainsi que des directives supplémentaires, ont été intégrés à la version finale des normes locales.

Enseignements tirés du processus de contextualisation

En général, les participants ont apprécié d'avoir l'occasion de s'asseoir à la même table que leurs collègues venus d'autres régions du pays, notamment ceux du ME. Les participants se sont appropriés le processus de contextualisation, tout comme sa contribution à leur propre travail dans le secteur éducatif. Nous avons été félicités pour avoir invité des représentants des autorités nationales et réuni des participants divers et variés puisque la présence de ces personnes aura un impact direct sur le degré d'adoption et d'utilisation des normes dans chaque pays. En Éthiopie, la participation d'un large éventail de parties prenantes, y compris un grand nombre de délégués de l'Administration pour les affaires concernant les réfugiés et les rapatriés (Administration for Refugee and Returnee Affairs, ARRA) et des groupes chargés de l'eau, assainissement et hygiène et de la protection, a permis de consolider le contenu des normes et de construire des ponts entre le ME, ARRA et le groupe chargé de l'éducation.



Atelier de contextualisation de l'INEE à Dollo Ado, en Éthiopie, 2013.

Parmi les aboutissements positifs de l'atelier sri-lankais, on peut citer l'identification d'un grand nombre de circulaires et de politiques sur l'éducation qui pourraient être utilisées en situation d'urgence ou qui pourraient s'y rattacher. Le Sri Lanka ne possède pas de politique sur l'éducation en situation d'urgence ni de politique qui aborde explicitement ce sujet ; sa nouvelle Politique relative à l'éducation n'aborde d'ailleurs ce sujet de façon explicite, ni implicite. Cet état des choses a été identifié à de nombreuses reprises comme une carence considérable au cours de l'atelier et de l'ébauche des normes contextualisées.

En plus d'identifier les carences des politiques éducatives, les exercices de contextualisation ont également le potentiel de faire mieux connaître les lois et les politiques existantes applicables en situation d'urgence. Par exemple, en Éthiopie, les participants travaillant dans le domaine des interventions en faveur des réfugiés ont eu besoin de clarifier si, et comment, les politiques gouvernementales s'appliquent dans les contextes de réfugiés. Le document final des normes contextualisées sera peut-être en mesure de donner des directives qui permettraient d'identifier comment les politiques éducatives actuelles s'appliquent dans diverses situations d'urgence afin de mieux éclairer les pratiques éducatives dans ce genre de situations.

La participation assidue du ME tout au long du processus est un élément crucial puisque les représentants du Gouvernement sont les seuls qui soient en mesure de répondre aux questions relatives aux circulaires et aux lois locales existantes et à leur intégration au document final. Certains participants ont pris connaissance de certaines lois et circulaires qui existaient déjà tandis que d'autres (en particulier les délégués du ME) ont pris conscience de toute la palette de difficultés associés à la mise en application de ces lois sur le terrain.

Au Sri Lanka, il a été approuvé qu'un atelier ou une réunion virtuelle de suivi serait organisé avec tous les participants dans les 6 à 12 mois suivant le lancement des normes contextualisées afin de faire le point sur les actions de chacun concernant la dissémination et l'application des normes mais aussi sur les bonnes pratiques et les enseignements tirés.

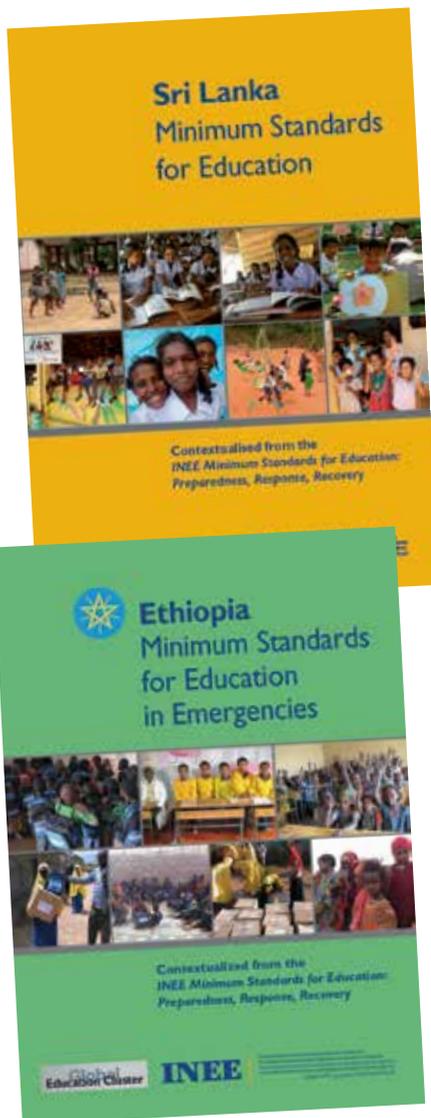
En Éthiopie, il a également été suggéré de mettre au point un système de suivi de la mise en application des normes en tant que moyen de partager les connaissances, les bonnes pratiques et les difficultés à surmonter.

Pour les contextualisations futures des normes de qualité et de responsabilité humanitaires, il pourrait se révéler utile de tenir compte des points suivants:

- Garantir la représentation d'une grande diversité de participant au processus de contextualisation (en termes d'origine géographique, d'expertise, d'organisation ou autorité nationale, etc.).
- Il est crucial que le ministère compétent adhère au processus et y participe ou le dirige activement.
- Relier le processus de contextualisation aux processus plus globaux du secteur éducatif, par exemple la planification.
- Investir du temps et des efforts dans l'appui au processus de suivi en identifiant des «parrains» de l'utilisation des normes dans le pays et en organisant des réunions de suivi virtuelles ou en personne pour permettre aux utilisateurs de partager les bonnes pratiques et d'apprendre les uns des autres.
- Prévoir le déroulement du processus de contextualisation sur plusieurs mois afin de donner suffisamment de temps aux travaux en groupe et au processus d'examen par les pairs.

Carine Allaf allaf@exchange.tc.columbia.edu est Coprésidente du Groupe de travail de l'INEE sur les normes minimales et a facilité la contextualisation au Sri Lanka. Tzvetomira Laub tzvetomira@ineesite.org est la Coordinatrice des normes minimales, et Arianna Sloat mstraining@ineesite.org est la Coordinatrice adjointe des normes minimales chez l'INEE. www.ineesite.org/fr/

1. <http://tinyurl.com/INEE-NormesMin>



mars 2014

Une occasion de modifier la politique du Liban en matière d'asile

Samira Trad

«Le Liban n'est pas un pays d'asile.» Tel est le discours officiel du Liban depuis des dizaines d'années. Le Liban n'est pas signataire de la Convention de 1951 sur les réfugiés ni de son Protocole de 1967 et ne dispose pas de cadre juridique national complet ou simplement suffisant pour protéger les réfugiés. Les réfugiés et les demandeurs d'asile sont donc traités comme des migrants irréguliers, susceptibles d'être arrêtés et expulsés après une longue période de détention arbitraire justifiée uniquement par leur absence de statut juridique. Les réfugiés qui parviennent malgré tout à entrer au Liban tendent à s'établir dans des logements privés en milieu urbain et seuls les réfugiés palestiniens vivent dans des camps. Les autorités libanaises ne reconnaissent pas le statut des réfugiés non palestiniens ou des réfugiés palestiniens sans papiers.

L'argumentaire habituel du Liban s'appuie sur la petite taille du pays et sur le fait qu'il abrite déjà depuis des dizaines d'années la plus grande population de réfugiés palestiniens, qui représentent environ 10% de la population totale du pays, si bien qu'il assume déjà plus que sa part du «fardeau» des réfugiés parmi la communauté internationale.

Et pourtant, aujourd'hui, nous pouvons y observer l'existence d'un phénomène appelé «l'exception syrienne». Les Syriens sont admis dans le pays en toute sécurité, ils ne peuvent pas être détenus pour être arrivés illégalement et ils peuvent bénéficier d'une assistance, y compris d'un logement. Néanmoins, il arrive encore que des réfugiés syriens soient arrêtés

au motif de leur arrivée irrégulière ou de leur séjour irrégulier sur le territoire, même si cela ne concerne que très peu de personnes relativement à l'ensemble de la population de réfugiés syriens présents au Liban. Les ordres d'expulsion, parfois uniquement justifiés par le «crime» que constitue l'arrivée ou le séjour irréguliers, ne sont toutefois pas mis en pratique et, dans les faits, les autorités libanaises semblent avoir respecté le moratoire sur l'expulsion des Syriens.

Cependant, cette politique actuellement clémente à l'égard des réfugiés syriens montre ses limites lorsque l'on observe comment les autorités gèrent et organisent l'assistance et les autres aspects liés à la protection. Elle met en lumière la faiblesse et le manque de préparation des autorités libanaises relativement à leur gestion des problématiques propres aux réfugiés et à leur capacité à élaborer des programmes et des procédures adaptés.

Cette expérience devrait également ouvrir les yeux des responsables politiques libanais et de tous les acteurs concernés concernant le besoin urgent de définir une politique d'asile claire et cohérente au Liban. Il faut souhaiter que l'attitude libanaise vis-à-vis de «l'exception syrienne» puisse servir de point de départ pour faire évoluer la politique du pays en vue de l'aligner sur les normes et les mesures de protection internationales relatives aux réfugiés et aux droits humains.

Samira Trad frontierscenter@frontiersruwad.org est la fondatrice et Directrice de l'Association Frontiers Ruwad au Liban. frontiersruwad.wordpress.com



Des réfugiées syriennes attendent de s'enregistrer auprès de l'UNHCR dans la ville d'Arsal, au Liban, 2013.

Les perspectives des réfugiés sur le retour en Somalie

Caroline Abu Sa'Da et Sergio Bianchi

MSF a récemment interrogé les réfugiés somaliens du camp de Dagahaley à Dadaab sur leurs conditions de vie et sur ce qu'ils pensaient à la perspective de retourner en Somalie dans un proche avenir. Les réponses semblent suggérer, contrairement à ce que l'on pense habituellement, que de mauvaises conditions de vie dans le camp n'incitent pas nécessairement à vouloir rentrer.

Malgré la générosité dont le Kenya a fait initialement preuve en accueillant les réfugiés somaliens, leur présence semble maintenant être considérée comme un problème par les autorités kényanes. En 2011, au lendemain de l'offensive de l'armée kenyane contre Al-Shabaab en Somalie les autorités kényanes ont commencé à proposer le rapatriement des réfugiés somaliens. Un accord tripartite signé le 10 novembre 2013 par le Kenya, la Somalie et le HCR définit les procédures juridiques et pratiques du retour volontaire de centaines de milliers de réfugiés en Somalie.

L'organisation Médecins Sans Frontières (MSF) a été présente dans les camps au Kenya entre 1991, lorsqu'ils ont été mis en place, et 2003. Depuis 2009, MSF travaille dans le camp de Dagahaley. En 2013, MSF a organisé une enquête dans ses centres de santé afin de mettre en lumière les conditions de vie et les problèmes de santé des

réfugiés, et connaître leur opinion concernant un possible rapatriement en Somalie.¹

Dans son ensemble, cette enquête a montré que les conditions de vie des réfugiés étaient extrêmement précaires, tout particulièrement celles de ceux qui se sont installés dans le camp après 2011, lorsque la violence et l'impact nutritionnel de la sécheresse en Somalie ont entraîné une augmentation énorme du nombre de réfugiés. Il semblerait que ces conditions de vie soient pires que celles vécues par les réfugiés qui sont arrivés entre 2007 et 2010, lorsqu'une recrudescence de l'insécurité (résultant des confrontations entre les troupes éthiopiennes et somaliennes à Al-Shabaab) et une extension de la sécheresse avaient déclenché de nouvelles vagues de déplacement. Les conditions semblent également être pires que celles des réfugiés qui sont arrivés avant 2006, lorsque le camp était plus ou moins stabilisé.



MSF/Kenneth Lavelle

Des abris pour réfugiés dans la zone de Bulo Bachte à Dagahaley, où de nouveaux arrivants se sont installés en 2011.

mars 2014

Conditions de vie et état de santé

Alors qu'il était initialement prévu pour 30 000 personnes, le camp de Dagahaley (Dadaab) accueillait actuellement 100 776 personnes, et naturellement les conséquences de la surpopulation en termes d'abris, d'eau, d'assainissement et de conditions de vie y sont devenues des problèmes.

L'enquête a montré que plus les réfugiés sont arrivés tardivement à Dagahaley, plus ils risquent de vivre dans des unités de logement qui ne les protègent pas adéquatement de la pluie. Les raisons de ces différences se doivent probablement aux différents processus d'installation des réfugiés à Dagahaley. Les derniers arrivants sont plus souvent installés dans des unités de logement construites avec des matériaux de récupération plutôt que dans des abris fabriqués à partir de matières premières fournies par le HCR qui offrent davantage de protection contre la pluie.

Le manque d'accès à l'eau et aux latrines touche également une proportion plus élevée des réfugiés arrivés après 2011, probablement parce que ceux qui sont arrivés après 2011 ont dû s'installer à la limite des terres assignées au HCR. Dans ces zones périphériques il n'y avait pas (et il n'y a toujours pas) d'infrastructures essentielles comme des latrines et des forages. De même, l'accès à l'eau est inégalement réparti à travers le camp et, dans ce domaine aussi, les derniers arrivants subissent le même type de désavantage, ce qui signifie que ce même groupe non seulement disposent de logements de qualité inférieure mais que son accès à l'eau et à l'assainissement est également plus mauvais.

En outre, on trouve une proportion moins importante de répondants affirmant avoir suffisamment de nourriture parmi les réfugiés arrivés après 2011, que parmi ceux arrivés avant 2006 et ceux arrivés entre 2007 et 2010. Finalement, l'état de santé tel qu'évalué par les intéressés eux-mêmes semble également dépendre de manière significative de la date d'arrivée à Dagahaley, dans la mesure où l'on trouve une proportion plus importante de réfugiés déclarant leur état de santé comme étant 'moyen' ou 'mauvais' parmi ceux arrivés en 2011 que parmi ceux arrivés avant 2010. Cette perception est conforme aux données médicales agrégées provenant des équipes de MSF sur le terrain et des répondants de l'enquête. Mais de quelle manière cette réalité influence-t-elle sur les intentions de retour des réfugiés ?

Les intentions de retour

Dans l'ensemble, il existe une corrélation négative entre les conditions de vie extrêmement mauvaises

et les intentions de retour ; contre toute attente, les mauvaises conditions de vie semblent avoir pour effet d'affaiblir plutôt que de renforcer les intentions de quitter le camp et de rentrer en Somalie. Seuls 20% des répondants ont déclaré qu'ils étaient prêts à rentrer dans les conditions actuelles en Somalie. Les intentions de retour étaient liées à un certain nombre de facteurs et semblaient plus fréquentes parmi les réfugiés qui avaient de meilleures conditions de vie que les autres en termes de sécurité et d'accès à l'eau et aux latrines.

Parmi ceux qui se sentaient en sécurité, 21% affirmaient être disposés à rentrer par rapport à seulement 14% de ceux qui ne se sentaient pas en sécurité. De même, 21% des réfugiés qui avaient accès à des latrines et 20% de ceux qui avaient accès à l'eau affirmaient être disposés à rentrer par rapport à seulement 8% de ceux qui n'avaient pas d'accès à des latrines et 13% de ceux qui n'avaient pas d'accès à l'eau.²

Si l'on considère les choses du point de vue des réfugiés, la corrélation entre de meilleures conditions de vie et l'intention de rentrer semble tout à fait rationnelle. Il est tout à fait compréhensible que les habitants de Dagahaley qui sont affaiblis par le manque de services essentiels comme la nourriture, l'eau et les soins médicaux, n'aient pas les ressources matérielles et la force intérieure leur permettant de retourner en Somalie. À l'opposé, les réfugiés les plus 'prospères' en ce qui concerne l'assistance qu'ils ont reçue, se trouvent dans une position qui leur permet au moins d'envisager le voyage de retour.

Il ne s'agit bien entendu que d'une seule considération parmi de nombreuses autres dont les résidents du camp doivent tenir compte, mais ces chiffres appellent toutefois une conclusion principale : plus les réfugiés seront soumis à de mauvaises conditions plus ils trouveront difficile d'envisager un rapatriement volontaire.

Caroline Abu Sa'Da caroline.abu-sada@geneva.msf.org est Chef de l'Unité de recherche de Médecins Sans Frontières Suisse. Sergio Bianchi sergio.bianchi@geneva.msf.org est Chercheur à Médecins Sans Frontières Suisse www.msf-ureph.ch

L'évaluation sur laquelle s'appuie cet article est disponible sur demande auprès des auteurs.

1. Au cours des deux premières semaines d'août 2013, 1 009 patients adultes et personnes s'occupant de patients ont été interrogés.

2. Le test du Chi-carré (ou χ^2) avec un intervalle de confiance de 95% a été utilisé pour vérifier l'existence de relations statistiquement significatives.

Régimes dictatoriaux, réfugiés et réparations dans le Cône Sud de l'Amérique latine

Juan Pablo Terminiello

Depuis le retour de la démocratie en Argentine, au Brésil, au Chili, au Paraguay et en Uruguay, la question du déplacement forcé a été solidement prise en compte dans le cadre des réparations en faveur de victimes des régimes dictatoriaux.

Dans les années 1970 et une grande partie des années 1980, les pays du Cône Sud de l'Amérique latine étaient gouvernés par des dictatures civiles et militaires. S'inspirant de la doctrine de la sécurité nationale, ces gouvernements ont mis en œuvre des plans systématiques de violation des droits humains dans le but de supprimer toute opposition à leurs pratiques autoritaires et d'imposer leurs modèles politique et socio-économique.

«Exil» est le terme généralement utilisé pour décrire le déplacement de milliers de Sud-Américains forcés de fuir vers d'autres pays de la région ou d'autres parties du monde, même s'il n'existe aucune statistique définitive sur le nombre de personnes exilées en conséquence des actions répressives des régimes autoritaires.

Le déplacement forcé n'était pas seulement une conséquence des actions répressives des gouvernements militaires: dans certains cas, il était une composante des stratégies répressives mises en place par les dictateurs. Par exemple, au Chili, le régime dictatorial dirigé par Augusto Pinochet a promulgué plusieurs réglementations afin de contraindre les membres de l'opposition à se déplacer et de redessiner la carte politique du pays. Un décret de 1973 accordant le pouvoir discrétionnaire d'expulser les citoyens a permis à tous les détenus qui n'avaient pas encore été jugés de demander leur remise en liberté conditionnelle sous condition d'accepter d'être immédiatement expulsés du pays. Une loi de 1974 a ensuite accordé aux autorités le droit de refuser aux ressortissants chiliens de revenir dans leur pays. L'application de ces décrets a forcé des milliers de Chiliens à abandonner leur pays, puis les a empêchés d'y retourner.

Réparations

Avec le retour de la démocratie et le rétablissement de gouvernements constitutionnels, les pays du Cône Sud ont été confrontés au besoin d'élaborer des processus complexes de justice transitionnelle pour juger les sévères infractions aux droits humains commises par les dictatures. Ces pays ont agi en pionniers pour mettre en

œuvre un ensemble d'approches et de stratégies politiques et juridiques pour se pencher sur ces infractions qui caractérisent leur passé récent. Le procès et le jugement des auteurs de ces crimes, l'établissement de commissions vérité et l'adoption de réglementations permettant d'amnistier les coupables ou de leur pardonner sont les éléments d'un éventail complexe d'options utilisées par les pays de la région pour faire face à ce passé récent.

La reconnaissance par l'État de ces violations et l'octroi de réparations aux victimes, sous forme monétaire ou d'assistance, faisaient également partie des processus de justice transitionnelle mises en place dans ces pays. Ces réparations ont principalement été destinées aux personnes qui avaient été privées de leur liberté en toute illégitimité et/ou qui avaient été torturées, ou encore aux familles des personnes qui avaient été assassinées ou portées «disparues». Cependant, à ce jour, l'exil a bénéficié d'une attention relativement moins appuyée de la part des responsables de l'établissement des mécanismes de réparation, tandis qu'une attention encore moindre a été accordée à la question de la punition des personnes ayant imposé cet exil.

En Bolivie et en Uruguay, l'exil est l'un des aspects officiellement pris en compte parmi les violations des droits humains perpétrées par l'État. Dans le cas de l'Argentine, du Chili et du Paraguay, les lois sur les réparations ne reconnaissent d'abord pas ouvertement le déplacement forcé comme une forme de violation des droits humains; ce n'est que plus tard qu'il a été reconnu comme tel dans certaines déclarations ou certains jugements de tribunaux, ce qui a entraîné, ou du moins suggéré, la mise en place de mesures de réparation.

En Bolivie, la loi sur l'indemnisation définissait expressément «l'exil et le bannissement» comme deux facteurs donnant lieu à un dédommagement monétaire. Toutefois, cette même loi imposait aux exilés de prouver qu'ils avaient été privés de leur liberté et subi des persécutions afin de pouvoir bénéficier de cette indemnisation. Cette obligation de fournir des preuves a empêché

mars 2014

de nombreux anciens réfugiés boliviens à jouir de leur droit à obtenir réparation.

En Uruguay, la loi n° 18.596 (octobre 2009) reconnaît que l'État a été responsable de la violation des droits humains des personnes qui ont été forcées de quitter le pays pour des raisons d'ordre politique, idéologique ou d'appartenance à un syndicat; elle ne prévoit pas d'indemnisation proportionnelle au temps passée en exil. En revanche, selon la loi n° 17.449 (janvier 2002), le temps passé en exil doit être considéré comme «effectivement travaillé» et pris en compte dans le calcul des prestations de retraite. Cette disposition a permis à de nombreux réfugiés uruguayens de bénéficier de paiements de retraite mensuels et d'une pension de vieillesse.

Au Paraguay, les lois d'indemnisation des victimes ne classaient pas l'exil ni le déplacement forcé des personnes parmi les types de violation donnant droit à une indemnisation. Cependant, le rapport de 2008 de la Commission Justice et Vérité du Paraguay identifiait l'exil comme l'une des violations des droits humains perpétrées pendant la dictature, soulignant d'ailleurs qu'il n'enrayait pas seulement les droits des personnes forcées de se déplacer mais aussi ceux de leur famille. En outre, il précisait que les gouvernements de transition n'avaient pas agi de manière à encourager le retour par la mise en place de conditions politiques et sociales propices

à la réinsertion. En effet, malgré le retour de la démocratie, les Paraguayens résidant à l'étranger se sont vus privés pendant de nombreuses années du droit de participer aux élections dans leur pays. Ils rencontraient aussi de nombreux obstacles lorsqu'ils souhaitaient transmettre leur nationalité à leur enfant né à l'étranger. Enfin, le Paraguay n'a accordé aucune indemnisation économique aux exilés et n'a même jamais voté de mesure de réparation symbolique.

Au Chili, l'État a adopté une série de lois en faveur des personnes ayant connu l'exil, dont l'une visant à faciliter le retour des Chiliens et Chiliennes exilés par l'adoption de mesures liées à la réintégration au marché du travail, aux soins de santé, à l'éducation, au logement, à l'assistance juridique et à la coopération internationale afin de garantir la continuité des prestations de retraite. Toutefois, dans la réalité, aucune loi n'établissait spécifiquement le versement d'indemnisations économiques en faveur des personnes forcées à l'exil.

Dans la législation argentine, l'exil n'était pas initialement reconnu comme un motif donnant lieu à une indemnisation économique jusqu'à ce qu'en 2004, la Cour Suprême décide en faveur de l'extension des versements prévus par la loi sur l'indemnisation aux personnes qui avaient été forcées à s'exiler et qui avaient été par là-même indûment privées de leur liberté à vivre auprès de



Andean Information Network / Gonzalo Ordóñez
http://ain-bolivia.org

La «Plateforme des défenseurs contre l'impunité et pour la justice et la mémoire historique des survivants de la dictature de Bolivie» exige le versement des réparations promises aux survivants des dictatures dans le cadre de la loi passée en 2004, l'accès aux documents militaires des années de la dictature et la fin de l'impunité pour les crimes commis à l'encontre des droits humains. 2012.

leur famille. Cette décision a encouragé des milliers d'exilés à déposer une demande d'indemnisation.

Conclusion

Dans cette région, les processus de justice transitionnelle ont joué, et continuent de jouer, un rôle décisif pour consolider la démocratie et empêcher que ne se répètent les violations des droits humains commises sous les régimes dictatoriaux. L'assimilation du déplacement forcé à une infraction aux droits humains et la reconnaissance de la responsabilité de l'État constituent deux étapes cruciales vers la prévention du déplacement forcé à l'avenir. Il reste toutefois de nombreux obstacles à surmonter pour garantir que les personnes ayant

vécu l'exil reçoivent des réparations correspondant à la totalité des pertes et dommages subis. Enfin, il reste toujours à définir les stratégies juridiques qui aboutiront à une reconnaissance officielle du déplacement forcé des populations en tant que crime contre les droits humains dont les auteurs doivent répondre devant la justice.

Juan Pablo Terminiello jpterminiello@gmail.com est professeur assistant en droit international des réfugiés à l'École de droit de l'Université de Buenos Aires en Argentine.

1. La partie la plus au Sud de l'Amérique latine qui se trouve approximativement au sud du Tropic du Capricorne.

Déplacement interne au Kenya: la quête de solutions durable

Lucy Kiama et Fredrick Koome

Alors que le problème du déplacement interne au Kenya perdure depuis la période coloniale, ce n'est que récemment qu'un cadre juridique a été élaboré pour répondre aux besoins de protection des PDI. Le processus d'élaboration de ce cadre apporte des enseignements utiles aux autres parties prenantes qui se trouvent dans une situation semblable.

Au Kenya, le déplacement peut être retracé jusqu'à de nombreuses sources qui ont forcé les ressortissants à quitter leur lieu de résidence habituel à la recherche d'une plus grande sécurité: la soif coloniale de terres, les effets néfastes du réchauffement climatique, les déplacements liés au développement, le vol de bétail et les violences à caractère politique. A l'échelle historique, on peut dire que le déplacement des Kenyans a commencé en 1915, lorsque les autorités coloniales britanniques ont décrété que toutes les terres appartenaient au monarque et seraient détenues en fiducie par le gouverneur. Plusieurs membres des populations indigènes sont alors devenus des sans-terres et se sont retrouvés forcés de travailler pour des fermes détenues par des Européens.

C'est dans ce contexte qu'il faut interpréter les conflits ethniques de 1992 et 1997. Par exemple, les violences de 1992 furent la conséquence de la réintroduction d'un système politique multipartite. Certains politiciens ont su tirer profit du mécontentement concernant la répartition des terres et, dans l'espoir de saper la base de soutien de leurs rivaux dans «leur» circonscription, ils ont ravivé les tensions et la haine ethniques, avec pour conséquence l'expulsion de milliers de Kenyans hors de terres qui leur avaient jusqu'alors appartenu, parfois

depuis l'indépendance de 1963. Et cette même question de redistribution des ressources, en particulier des terres, était l'un des moteurs des violences postélectorales de 2007-2008. De plus, des déplacements massifs avaient été provoqués par des catastrophes d'origine naturelle et humaine. Des inondations avaient détruit des maisons et des moyens de subsistance dans plusieurs zones du Kenya; par exemple, début 2013, les pluies abondantes qui sont tombées sur la plupart du territoire kényan ont provoqué le déplacement de 18.000 personnes.¹

De plus, le Kenya est depuis toujours le terrain d'affrontements entre clans ou ethnies, parfois motivés par des raisons politiques. Une communauté s'élève contre une autre, ce qui entraîne des représailles de la part de la communauté attaquée, et ce système finit par culminer en un cycle de violence caractérisé par de nombreux morts et blessés et des déplacements en masse.

En dépit de ces déplacements à répétition, le Kenya ne s'était jamais doté de cadre juridique ou politique harmonisé et complet lui permettant de s'attaquer au problème du déplacement interne. Plusieurs lois pouvaient être utilisées pour aborder ce problème mais aucune ne portait spécifiquement sur les efforts de protection et d'assistance en faveur des PDI et

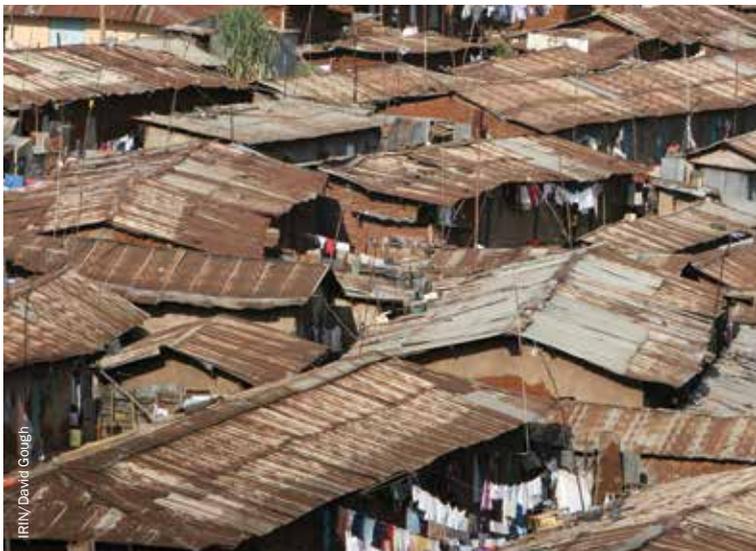
mars 2014

des communautés touchées. Les réponses apportées par les autorités étaient au cas par cas et réactives. Par exemple, pendant les violences postélectorales de 2007-08, les autorités ont lancé l'Opération Rudi Nyumbani («la campagne rentrez chez vous») et proposait des paiements ex gratia aux personnes concernées. Bien que cette intervention rapide des autorités ait dans un premier temps contribué à atténuer la gravité de la situation, elle ne prenait nullement en compte le besoin de solutions durables pour les PDI telles qu'envisagées par les Principes directeurs de l'ONU ou la Convention de Kampala.² C'est à ce moment-là que sont intervenues les ONG et les organisations de la société civile (OSC) afin de combler les lacunes et promouvoir l'adoption d'une approche fondée sur les droits concernant la fourniture d'une protection et d'une assistance aux PDI et aux communautés touchées.

Élaboration d'un cadre politique et juridique

Le processus d'élaboration d'un cadre juridique de protection des PDI a véritablement commencé en 2009, au cours d'une réunion de parties prenantes (dont des ONGI, des OSC, les ministères compétents, des agences de l'ONU, la Commission nationale des droits de l'homme du Kenya et des représentants des communautés de PDI) où ont été abordés les thèmes des solutions durables et de la création d'un cadre politique pour les PDI. Un groupe de travail sur la protection en cas de déplacement interne a ensuite été établi, avec pour mandat de renforcer les capacités des acteurs à répondre aux besoins de protection des PDI dans tout le Kenya. Il s'agissait, entre autres, de renforcer les capacités des acteurs gouvernementaux relativement aux Principes directeurs, de faire du lobbying et d'élaborer un cadre juridique et politique pour les PDI.

Le groupe de travail chargé de la protection a ensuite établi un sous-groupe de travail chargé de l'aide juridique pour qu'il identifie les lacunes de la loi en matière de protection des PDI et dresse une ébauche des principales dispositions d'une politique relative aux PDI. Suite à une séance de révision des



Le bidonville de Kibera à Nairobi abrite des milliers de PDI.

parties prenantes en mars 2010, cette politique a été finalisée en partenariat avec le ministère d'État pour les programmes spéciaux.³ Parallèlement, une Commission parlementaire restreinte sur la réinstallation des PDI (CPR) a travaillé sur les aspects législatifs de la protection des PDI, ce qui a donné au groupe de travail chargé de la protection une occasion de dialoguer avec les législateurs pour l'aider à élaborer le tout premier instrument juridique kényan relatif à la protection des PDI.

Le groupe de travail chargé de la protection a ensuite décidé d'influencer plus profondément le cours des choses en fusionnant les processus de formulation politique et législative. Le Consortium des réfugiés du Kenya (Refugee Consortium of Kenya, RCK), en tant que président du sous-groupe chargé du plaidoyer (au sein du groupe de travail chargé de la protection) a organisé un atelier pour la CPR au cours duquel il a été approuvé que ce sous-groupe examinerait le projet de loi qui aura été développé par la CPR. En décembre 2011, au cours de la présentation du projet de loi en vue de sa validation, la participation du ministre des Programmes spéciaux a offert au groupe de travail chargé de la protection une occasion stratégique de faire du lobbying en faveur du projet de loi et de promouvoir une adoption accélérée de la politique relative aux PDI (qui définirait des objectifs et des méthodes de mise en œuvre au sein du nouveau cadre juridique). Les fruits de ces efforts ont pu être constatés non seulement lorsque

le ministre a confirmé son appui au projet de loi lors de son débat à l'Assemblée nationale mais aussi lorsqu'il y a apporté des amendements d'importance cruciale tels que la création d'un fonds humanitaire fondé par l'État pour porter assistance aux PDI.

RCK a ensuite organisé un atelier de sensibilisation pour garantir que tous les membres de la commission du travail et du bien-être social puissent apprécier l'importance de ce projet de loi. Tous ces efforts se sont avérés particulièrement fructueux puisque le projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale puis a reçu l'approbation du président le 31 décembre 2012, malgré un calendrier législatif bien rempli. La politique relative aux PDI n'a quant à elle pas encore été adoptée⁴ mais les membres du groupe de travail chargé de la protection font actuellement du lobbying auprès du Directeur des Programmes spéciaux, nouvellement restructuré, pour qu'il présente l'ébauche de politique au Parlement afin qu'elle y soit débattue.

Enseignements tirés du processus

Le premier enseignement à retenir concerne la nécessité de renforcer les capacités de certaines parties prenantes gouvernementales. De nombreux acteurs non gouvernementaux supposent que les personnes chargées de l'élaboration des politiques disposent des outils nécessaires pour accomplir leur tâche, mais ce n'est pas toujours le cas.

Il est aussi nécessaire d'identifier les acteurs locaux et d'établir un cadre pour coordonner leurs activités. Les succès remportés au Kenya n'auraient pas été possibles sans les efforts concertés et coordonnés des OSC et des ONGI. La tenue de plusieurs réunions sous l'égide du groupe de travail chargé de la protection s'est avérée indispensable pour organiser les activités de promotion de l'adoption de la loi sur les PDI et de l'élaboration de la politique relative aux PDI.

Il est crucial que le Gouvernement participe au processus d'élaboration de la politique, ce qui a pu être constaté avec l'engagement du ministère d'État pour les programmes spéciaux, qui s'est révélé très utile pour favoriser l'adoption de la loi sur les PDI. La construction et l'utilisation d'un réseau de contacts cruciaux a été l'une des conséquences connexes de cette implication, et ce réseau est aujourd'hui encore utilisé pour encourager le Gouvernement d'adopter la politique relative aux PDI.

Parallèlement, il est primordial de garantir l'inclusion et la participation de toutes les parties prenantes, y compris des PDI, qui sont les bénéficiaires du cadre

juridique – ces aspects étaient d'ailleurs l'un des éléments manquants de l'expérience kényane. Grâce à cette participation, le résultat du processus appartiendra à toutes les parties impliquées, ce qui se traduira par un appui plus solide au cours de la phase de mise en application de la loi comme de la politique.

Il est crucial de mobiliser suffisamment de ressources. Sur l'ensemble du processus, le besoin de disposer de ressources suffisantes (en termes de fonds et de personnel) pour le renforcement des capacités, la formation et le lobbying posait un véritable défi, en particulier aux OSC qui n'avaient pas pris en compte des activités imprévues dans leurs plans annuels. Des ressources considérables sont nécessaires pour influencer les politiques et les lois.

Il est aussi important d'agir au moment opportun. Entre l'indépendance et les violences postélectorales de 2007-2008, aucune situation d'urgence n'avait pris de telles proportions au point de justifier un débat sur le déplacement interne. Ces violences ont eu des conséquences dévastatrices pour la population kényane mais elles ont également donné l'occasion de réviser les lois actuelles et de proposer des processus politiques et législatifs en réponse au problème.

Conclusion

Au Kenya, l'expérience de la quête de solutions durables au déplacement interne s'est caractérisée tant par des réussites que par des difficultés. Ses principaux succès sont le passage de la loi sur les PDI, entrée en vigueur en dépit des retards concernant l'adoption d'une politique relative aux PDI. Il n'en reste pas moins que la promulgation de cette loi est une avancée positive vers l'intégration de la prévention des déplacements internes et de la protection des PDI au sein d'une plateforme politique exhaustive. De plus, le Kenya est devenu l'un des rares pays de la région à se doter de lois nationales relatives au déplacement interne.

Lucy Kiama refcon@rckkenya.org est Directrice exécutive du Refugee Consortium of Kenya (RCK). Fredrick Koome koome@rckkenya.org est Directeur de programme pour le sous-bureau de Dadaab du RCK. www.rckkenya.org

1. IDMC IDP News Alert 18 avril 2013

<http://tinyurl.com/IDMC-Kenya-news-13-4-13>

2. Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées de l'intérieur en Afrique <http://tinyurl.com/UA-ConventionKampala-Fr>

3. Le ministère chargé alors de la protection des PDI.

4. Le retard de planification d'un tel débat est dû au changement de gouvernement au Kenya, qui s'accompagne de la restructuration de plusieurs ministères.

mars 2014

Se connecter et communiquer suite au typhon Haiyan

Mariko Hall et Adam Ashcroft

Au cours du premier mois d'intervention qui a suivi le typhon Haiyan, l'une des priorités de la communauté internationale a été de rétablir la connectivité Internet en vue de faciliter l'échange d'information et la fourniture d'assistance.

«Les dommages à l'infrastructure sont les principaux défis auxquels nous nous trouvons confrontés dans ce type de situations, et plus particulièrement suite au typhon et au raz-de marée qu'ils ont eu ici» explique Neil Murphy-Dewar, Chef de l'équipe en charge du Cluster des télécommunications d'urgence (CTU) à Tacloban. «À Tacloban l'infrastructure électrique a été entièrement détruite, le réseau de téléphonie mobile a été anéanti, les lignes de téléphone terrestre et les installations des prestataires de service Internet ont subi de graves dommages.»

Le Cluster des télécommunications d'urgence est un réseau mondial d'organisations qui travaillent ensemble pour couvrir les besoins en technologies de l'information et en télécommunications de la communauté humanitaire. Dans le cadre d'un partenariat préexistant, la plateforme de télécommunications 'emergency.lu' de la Direction de la coopération au développement du Luxembourg¹ a été déployée en conjonction avec des technologies d'Ericsson Response et celles du Programme alimentaire mondiale pour soutenir le CTU en mettant à disposition de la communauté chargée de l'assistance des moyens de communications essentiels en l'espace de quelques jours.

Selon le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), 14,1 millions de personnes à travers l'ensemble de la zone des Visayas aux Philippines ont été touchées par le typhon Haiyan. Plus d'un million de maisons ont été détruites, 6 109 personnes sont mortes, et 4,1 millions de personnes ont été déplacées. Au vu de l'ampleur

de la dévastation, tous les Clusters d'intervention humanitaire ont été activés.

La ville de Guiuan, dans la province de Samar oriental, a été le premier point d'impact du typhon Haiyan aux Philippines. Avant la catastrophe la connectivité Internet y était déjà très limitée. Après un certain nombre de problèmes techniques initiaux dus au degré élevé d'humidité et à la difficulté d'identifier des sites adaptés dans une zone largement couverte de décombres, le CTU a réussi à établir une connectivité Internet par WIFI à l'intention de la communauté humanitaire en utilisant le kit standard de déploiement emergency.lu. Le Cluster eau, assainissement et hygiène (WASH) a distribué des couvertures, des trousseaux d'hygiène et des purificateurs d'eau, a enseigné de bonnes pratiques d'hygiène aux résidents de Guiuan et a travaillé avec le gouvernement local au renforcement à long terme des capacités en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène. «Au départ, il était très difficile de communiquer,» explique Prem Chand d'UNICEF, Coordinateur du Cluster WASH. «Les téléphones



Environ 8000 personnes déplacées se sont établies dans le Tacloban Astrodome, le plus grand complexe sportif de la ville.

ne servaient à rien. Nous avions des réunions quotidiennes mais lorsque le CTU a commencé à nous fournir l'Internet, c'est littéralement devenu notre seul moyen de communication avec le monde extérieur.»

À Tacloban City, la ville la plus durement touchée par le typhon, la priorité était d'assurer la connectivité de l'hôtel de ville et du stade de Tacloban (centre d'évacuation et point central des efforts de coordination des secours). Un deuxième kit de déploiement rapide emergency.lu a été installé à Ormoc City, sur le toit de l'hôtel de ville, afin de fournir des services gratuits d'Internet et de téléphonie vocale à la communauté humanitaire qui y travaillait grâce à la mise en place d'un petit café Internet à l'intérieur de l'hôtel de ville.

«À l'heure actuelle, la capacité d'accéder à l'Internet et de pouvoir échanger des informations avec le siège

est essentielle,» explique Jesper Lund, Chef d'OCHA à Leyte et Samar. «Tout ce que nous produisons ici est immédiatement téléchargé sur Internet pour être accessible au reste de la communauté. Il n'est absolument plus possible d'imaginer une situation dans laquelle nous n'aurions pas d'accès Internet.»

Mariko Hall mariko.hall@wfp.org et Adam Ashcroft adam.ashcroft@wfp.org travaillent pour la Division du PAM chargée de la préparation et de l'intervention d'urgence dans le domaine des technologies de l'information.

emergency.lu est un partenariat public/privé (initié et financé par le gouvernement du Luxembourg) qui est opérationnel depuis janvier 2012. www.emergency.lu

1. Dans le cadre du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

« Vous êtes sur 98.7 FM, First Response Radio diffuse en direct de Tacloban city ».

Les 15 stations de radio de Tacloban ont été réduites au silence lorsque le typhon Haiyan a dévasté cette ville des Philippines de 220 000 habitants. Dans les 72 heures, une intervention menée par des bénévoles a réussi à mettre en état de diffuser une station d'urgence, le seul média de masse local permettant aux survivants de recevoir des informations fiables.

Lancée sur les airs le 14 novembre 2013, First Response Radio (FRR), s'est mise à diffuser des programmes quotidiens qui pouvaient être captés dans un rayon de 10km de Tacloban. La première journée de diffusion a été consacrée à donner aux auditeurs des nouvelles actualisées sur les endroits où ils pouvaient obtenir de l'aide, les emplacements des centres d'évacuation, les points d'eau et les autorités chargées d'organiser l'assistance. Initialement, FRR a distribué des radios fonctionnant à l'énergie solaire ou à manivelle aux centres d'évacuation et aux bureaux du gouvernement local, à partir desquels la diffusion était amplifiée à l'aide de haut-parleurs pour atteindre une plus grande audience, pour continuer ensuite par la distribution d'un plus grand nombre de radios dans les zones touchées.

Dans les jours qui ont immédiatement suivi le typhon, les survivants avaient un besoin urgent d'information sur les services et l'aide disponibles et de soutien pour trouver des moyens de communiquer les uns avec les autres. En situation d'urgence la pénurie d'information contribue à « créer la confusion et l'insécurité », signalent les Lignes directrices du comité permanent interorganisations relatives

à la santé mentale et au soutien psychosocial en situation d'urgence.¹ « Les niveaux d'anxiété et de stress des populations peuvent être significativement affectés par le manque d'information ou par la désinformation » explique Krista Senden, une conseillère psychosociale qui organise des séances de thérapie destinées aux personnes déplacées dans les situations d'urgence. L'information est centrale pour permettre aux personnes de résister dans une situation de catastrophe et les aider à reprendre un certain contrôle sur leur propre existence – deux aspects essentiels à la fois pour réussir à comprendre une situation de chaos et être capable de gérer le déplacement et la perte.

Le système humanitaire international a pris pour engagement spécifique d'améliorer sa responsabilité envers les populations affectées, particulièrement depuis le séisme d'Haïti, à travers une plus grande transparence, la mise à disposition d'information adéquate, l'instauration d'un mode de communication réciproque et la mise en place de systèmes de feedback et de plaintes. Il s'agit maintenant de l'un des cinq domaines de priorité du Comité permanent interorganisations au niveau mondial.

Information tirée des nouvelles de l'IRIN <http://tinyurl.com/IRIN-99132> et 'Réponse suite au typhon Haiyan (Yolanda) 17 décembre 2013', Groupe de travail sur les Communications avec les communautés. <https://philippines.humanitarianresponse.info>

1. <http://tinyurl.com/IASC-MHPS-guidelines>

mars 2014



Forum mondial sur l'apatridie: Nouvelles directions des recherches et politiques sur l'apatridie

15-17 septembre 2014

Le premier forum mondial sur l'apatridie se déroulera à La Haye, aux Pays-Bas, en septembre 2014, l'année du 60ème anniversaire de l'adoption de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides. Cet événement de trois jours, co-organisé par l'UNHCR et le Programme sur l'apatridie de l'Université de Tilburg, est destiné au personnel de l'ONU, aux fonctionnaires des autorités publiques, aux universitaires, au personnel des ONG, aux juristes et aux personnes apatrides ou anciennement apatrides.

Ce programme alternera entre séances plénières et ateliers pour aborder les trois thèmes suivants: Enfants apatrides, Apatridie et sécurité et réponses à l'apatridie. Les objectifs de cette conférence sont les suivants:

- Partager les bonnes pratiques et les difficultés concernant l'élaboration de politiques relatives à l'apatridie
- Analyser et débattre des recherches et politiques contemporaines relatives à l'apatridie

- Encourager de nouvelles recherches sur l'apatridie dans un éventail de disciplines académiques, y compris de manière interdisciplinaire

- Offrir une plateforme où les apatrides pour faire entendre leur voix pour définir de nouveaux axes de recherche et de nouvelles orientations politiques

- Renforcer les partenariats et construire des réseaux entre les différentes parties prenantes travaillant sur l'apatridie.

Pour plus d'informations, y compris une liste des intervenants confirmés, visitez <http://tinyurl.com/Tilburg-Statelessness-Forum> Tarif réduit pour les personnes s'inscrivant avant le 15 mars 2014.

Le prochain numéro de la Revue des Migrations Forcées contiendra également un **mini-dossier sur l'apatridie**, qui sera publié en relation avec ce Forum et qui viendra compléter le numéro de RMF publié en 2009 sur ce même thème www.fmreview.org/fr/apatridie.



Conférence sur l'innovation humanitaire

19-20 juillet 2014: Keble College, Oxford

S'inspirant d'idées traditionnellement utilisées dans le secteur privé afin d'améliorer les interventions en cas d'urgence, de crise prolongée et de relèvement post-conflit, les humanitaires cherchent des solutions innovantes pour surmonter les difficultés les plus aiguës sur le terrain. Pour contribuer au débat, certains ont commencé à documenter des exemples de pratiques innovantes appliquées à des contextes particuliers. Toutefois, avant de faire progresser les choses, il semble nécessaire de commencer par élaborer un langage commun et clarifier les concepts. Cette conférence, organisée par le Projet sur l'innovation humanitaire du Centre d'études sur les réfugiés, constituera une plateforme d'échange et de débat visant à définir plus précisément le programme de l'innovation humanitaire. Les participants seront issus d'agences de l'ONU, d'ONG, du monde universitaire et des secteurs public et privé.

Les discussions porteront sur cinq thèmes centraux : Définitions et cadres de l'innovation humanitaire; Amélioration des réponses organisationnelles; Approches ascendantes de l'innovation; Nouvelles directions dans le cadre du travail humanitaire; et Approches cruciales de l'innovation humanitaire.

Pour de plus amples informations, veuillez visiter www.oxhip.org/2013/10/hip2014/ ou écrire à hiproject@qeh.ox.ac.uk Pour vous inscrire en ligne, cliquez sur <http://tinyurl.com/HIP-2014-registration>

Supplément de la Revue des Migrations Forcées sur «Les réfugiés et l'innovation»: Les rédacteurs de RMF et l'équipe du Projet sur l'innovation humanitaire travailleront en collaboration pour préparer un supplément de 20 pages sur le thème «réfugiés et innovation», qui sera publié en août 2014. Il regroupera des articles sur les aspects centraux des recherches de l'équipe, des articles complémentaires rédigés par un éventail d'acteurs externes (ONU, ONG, communautés de réfugiés) portant sur différents aspects du thème central et les conclusions de la conférence de juillet 2014. Enfin, ce supplément discutera de l'éventuelle mise en pratique des recherches sur l'innovation dans le contexte de la crise syrienne. Il sera publié en anglais et en arabe.

Les réfugiés font entendre leur voix:

Conférence internationale du RSC

24-25 mars 2014, Oxford

Réunissant des universitaires représentant le divers domaines de la science sociale et des chercheurs spécialisés dans les études culturelles, les lettres et les sciences humaines, cette conférence cherchera à dépasser le cadre de l'État-nation et des relations internationales afin de susciter un regain d'intérêt pour les témoignages et les aspirations des réfugiés et des autres migrants forcés. Les thèmes étudiés porteront sur les sources et les significations historiques et culturelles de la fuite, de l'exil et de la migration forcée ainsi que la signification des camps, des lieux clos et de l'installation forcée. L'inscription ouvre le 7 février 2014.

www.rsc.ox.ac.uk/events/refugee-voices

Université d'été internationale au sujet des migrations forcées

7-25 juillet 2014, Oxford

L'Université d'été favorise le dialogue entre les universitaires, les praticiens et les responsables de l'élaboration des politiques qui cherchent à améliorer la situation des réfugiés et de la migration forcée. Basée sur une approche intensive, pluridisciplinaire et participative de l'étude de la migration forcée, elle permettra aux personnes travaillant auprès des réfugiés et d'autres migrants forcés d'étudier sous un angle critique les forces et les institutions qui dominent le monde des personnes déplacées.

Bourses d'études pour l'Université d'été: Des bourses d'études octroyées par la Fondation Asfari et MENA sont disponibles pour les candidats originaires de Palestine, du Liban et de Syrie (ou pour les Palestiniens et Syriens résidant dans le monde arabe) travaillant sur des questions liées aux réfugiés. Les candidats doivent déposer leur demande directement auprès du bureau de l'Université d'été internationale (et non pas auprès de la Fondation Asfari). Les demandes de bourse octroyées par la Fondation Asfari ou MENA doivent être déposées au plus tard le 1er mars 2014. D'autres bourses d'études sont également disponibles pour les ressortissants des pays du Sud. Pour de plus amples informations, visitez www.rsc.ox.ac.uk/study/international-summer-school

Apatridie et droit international

17-18 mai 2014, Oxford

Organisé par Dr Cathryn Costello (RSC) avec Mark Manly (UNHCR).

Ce cours non résidentiel de deux jours sera présenté par des spécialistes de premier plan, dont le Professeur Guy Goodwin-Gill, le Professeur Matthew Gibney et Dr Laura van Waas. Il couvrira plusieurs

domaines thématiques, dont un aperçu problème de l'apatridie dans le monde contemporain, les aspects politiques et éthiques de l'apatridie, le cadre juridique international gouvernant l'apatridie et les travaux de l'UNHCR sur l'apatridie.

www.rsc.ox.ac.uk/study/short-courses/statelessness

Intervention sanitaires et humanitaires dans les urgences complexes

17-18 mai 2014, Oxford

Organisé par le Professeur Dawn Chatty (RSC). Enseigné par Dr Paul Kadetz (Collège universitaire de Leiden) et Dr Holly Scheib (Services mondiaux d'expertise-conseil pour Sage Consulting Incorporated).

Ce cours non résidentiel de deux jours présentera un examen critique des cadres normatifs des interventions humanitaires pour répondre aux besoins de santé et de bien-être des populations dans le contexte des urgences complexes. Des approches alternatives aux urgences complexes seront également présentées et évaluées.

www.rsc.ox.ac.uk/study/short-courses/health-and-humanitarian-responses

Nouveaux documents de travail

www.rsc.ox.ac.uk/publications

'Future citizens of the world'? The contested futures of independent young migrants in Europe («Futurs citoyens du monde»? Les futurs contestés des jeunes migrants en Europe), par Elaine Chase et Jennifer Allsopp, novembre 2013

Civitas, polis, and urbs: reimagining the refugee camp as the city (Civitas, polis et urbs: réimaginer le camp de réfugiés comme une ville), par Peter Grbac, novembre 2013

Refugee livelihoods in Kampala, Nakivale and Kyangwali refugee settlements: patterns of engagement with the private sector (Moyens de subsistance des réfugiés dans les installations de Kampala, Nakivale et Kyangwali: schémas d'engagement avec le secteur privé), par Naohiko Omata et Josiah Kaplan, octobre 2013

Oxford Monitor of Forced Migration

Appel à soumissions pour le Vol 4, No 1

«OxMo» est un journal d'étudiants (créé par les étudiants de Masters du RSC) consacré à la protection et à l'avancement des droits humains des réfugiés et des migrants forcés. OxMo souhaite recevoir des soumissions d'articles de la part de personnes étudiant actuellement ou récemment diplômées, quelle que soit leur discipline, portant sur des questions relatives à la migration forcée. Nous regrettons que nous ne pouvons accepter que des articles écrits en anglais. Pour en savoir plus, visitez <http://oxmofm.com/>

mars 2014

Numéros de RMF à paraître www.fmreview.org/fr/apairetre

Les personnes déplacées d'Afghanistan : 2014 et au-delà (RMF 46)

À paraître en mai 2014 – en anglais, français, arabe, espagnol, dari et pashto.

Plus de détails : www.fmreview.org/fr/afghanistan

La crise syrienne : déplacement et protection (RMF 47)

À paraître en août 2014.

Date limite de soumission des articles : 19 mai 2014.

Alors que rien ne nous permet actuellement de prévoir quand ou comment prendra fin cette crise qui ravage la Syrie, et face à la possibilité de voir des conflits connexes se propager à travers la région, il est encore trop tôt pour prescrire des réponses ou des solutions définitives. Toutefois, le schéma des besoins, des carences et des problématiques est déjà bien visible et il n'est pas trop tôt pour émettre des observations utiles qui pourraient permettre d'apporter une meilleure protection aux déplacés et de donner forme à l'assistance portée aussi bien à ces derniers qu'aux pays et aux communautés qui les «accueillent». Les rédacteurs en chef de RMF recherchent en particulier des articles orientés sur la pratique, reflétant des opinions diverses et variées au sujet de la crise syrienne, et plus particulièrement sur les questions des coûts et des impacts ainsi que de la protection des personnes déplacées par cette crise. **Appel à soumission d'articles** : www.fmreview.org/fr/syrie

Organisations confessionnelles et réponses au déplacement (RMF 48)

À paraître en novembre 2014.

Date limite de soumission des articles : 9 mai 2014.

Depuis longtemps, les personnes et les organisations inspirées par leur foi ou leur religion pour venir en aide aux personnes dans le besoin, au sein de leur communauté ou dans des contrées lointaines, jouent un rôle de premier plan dans l'assistance humanitaire. En réalité, cependant, il existe peu de documentation écrite, qui soit accessible à un large public, sur les expériences vécues et sur la manière dont les communautés et les organisations abordent les relations entre la foi et les droits, la protection, les besoins et l'assistance. **Appel à soumission d'articles** : www.fmreview.org/fr/foi

Les changements climatiques, les déplacements et l'initiative Nansen (RMF 49)

À paraître en mai 2015.

Dayton + 20: vingt après les accords de Dayton (RMF 50)

À paraître en octobre 2015.

Plus de détails :

www.fmreview.org/fr/balkans

Merci à tous nos donateurs pour l'année 2012-14

RMF dépend entièrement de financements extérieurs et nous sommes très reconnaissants de votre soutien financier et de votre collaboration pleine d'enthousiasme.

Arcus Foundation • Danish Refugee Council • DHL • ISIM, Georgetown University • Lex Justi • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • John D and Catherine T MacArthur Foundation • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Norwegian Refugee Council/ Internal Displacement Monitoring Centre • Oak Foundation • Oxfam • Refugees International • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNDP Evaluation Office • UNHCR • UNOCHA • US Dept of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration • Women's Refugee Commission

Merci également aux lecteurs individuels qui ont effectué des donations en utilisant notre site de dons en ligne <http://tinyurl.com/RMF-don-en-ligne> pour soutenir la production et la diffusion de la Revue.

Conseil consultatif international de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont membres du Conseil à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

Lina Abirafeh

UN Rapid Response Team

Guido Ambroso

UNHCR

Diana Avila

Diálogo Sudamericano

Nina M Birkeland

Norwegian Refugee Council

Dawn Chatty

Refugee Studies Centre

Jeff Crisp

Refugees International

Mark Cutts

OCHA

Eva Espinar

University of Alicante

Elena Fiddian-Qasmiyeh

Refugee Studies Centre

Rachel Hastie

Oxfam GB

Lucy Kiama

Refugee Consortium of Kenya

Khalid Koser

Geneva Centre for Security Policy

Amelia Kyazze

British Red Cross

Erin Mooney

ProCap

Kathrine Starup

Danish Refugee Council

Richard Williams

Independent consultant

Recueil d'articles pour le 25ème anniversaire de la Revue des Migrations Forcées

Le recueil d'articles pour le 25ème anniversaire de RMF, d'ores et déjà disponible en pdf et en ligne sur www.fmreview.org/25th-anniversary, revient sur 25 années de débat, d'apprentissage et de plaidoyer en faveur des droits des personnes déplacées et des apatrides, et fait le point sur la situation actuelle relativement à certains thèmes couverts dans RMF.

Nous avons invité une sélection d'anciens rédacteurs invités, auteurs et donateurs à écrire au sujet des développements, des leçons, des défis et des carences, et à nous faire part de leurs perspectives sur l'avenir des personnes déplacées et sur notre secteur. Ce recueil réunit les contributions suivantes :



From the current editors in 2012 (De la part des rédacteurs en chef actuels en 2012)

Marion Couldrey et Maurice Herson



25 years of forced migration (25 années des migrations forcées)

Jeff Crisp



Humanitarian action: a victim of its own success? (Action humanitaire: victime de son propre succès?)

Antonio Donini



Refugees and displaced persons with disabilities – from 'forgotten' to 'vulnerable' to 'valuable' (Les réfugiés et les personnes déplacées souffrant de handicap: les «oubliés» devenus «vulnérables» puis «précieux»)

Emma Pearce



Collapsing societies and forced migration (Effondrement des sociétés et migration forcée)

Johan Kristian Meyer



Meaningful change or business as usual? Reproductive health in humanitarian settings (Véritable changement ou statu quo? La santé de la reproduction en contexte humanitaire)

Samantha Guy



20 years of internal displacement in Georgia: the international and the personal (20 années de déplacement interne en Géorgie: l'international et le personnel)

Julia Kharashvili



Accountability – a long but necessary journey (Le long mais indispensable chemin vers la responsabilisation)

Andreas Kamm



The logistics of the last mile (La logistique du dernier kilomètre)

George Fenton



Asylum space in Kenya: evolution of refugee protection over 20 years (L'espace de l'asile au Kenya: l'évolution de la protection des réfugiés sur 20 ans)

Lucy Kiama et Fredrick Koome



Internally Displaced Persons 1998-2013 (Personnes déplacées de l'intérieur 1998-2013)

Khalid Koser



Change and continuity in displacement and response (Changement et continuité des déplacements et des interventions)

Rachel Hastie



What's in a name? (Qu'est-ce qui se cache sous un nom?)

Erin Mooney

Ce recueil est disponible uniquement en anglais et en ligne, mais pas en version imprimée. N'hésitez pas à imprimer votre copie à partir de notre site internet, sur www.fmreview.org/25th-anniversary

Nous souhaitons rendre hommage à Barbara Harrell-Bond et Belinda Allan du Centre d'études sur les réfugiés (alors nommé le «Programme») pour avoir su reconnaître

le potentiel d'un tel forum et obtenu les financements nécessaires à son fonctionnement.

Et nous souhaitons également remercier toutes les personnes qui ont lu RMF, qui l'ont utilisée, qui y ont contribué, qui ont conseillé les rédacteurs, qui l'ont financée et qui l'ont distribuée au fil des années.

